

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DEL ATENTADO DE OMAGH:
DECISIÓN SOBRE LAS PETICIONES DE NOMBRAMIENTO
DE LETRADOS ESPECIALES

Epígrafe 1: Introducción

| | |
|---|------------------|
| La Comisión de investigación del atentado de Omagh: | párrafos 2 a 12 |
| Letrados especiales: | párrafos 13 a 15 |
| Marco normativo: | párrafos 16 a 21 |
| Resoluciones de comisiones anteriores: | párrafos 22 a 26 |

Epígrafe 2: Peticiones

| | |
|---|------------------|
| Las peticiones y los argumentos justificativos: | párrafos 27 a 52 |
|---|------------------|

Epígrafe 3: Respuesta

| | |
|----------------------------------|------------------|
| Alegatos en nombre del Ministro: | párrafos 53 a 66 |
| Alegatos restantes: | párrafo 67 |

Epígrafe 4: Deliberaciones y análisis

| | |
|---------------------------|-------------------|
| Estructura: | párrafo 68 |
| Introducción: | párrafos 69 a 70 |
| Intención del Parlamento: | párrafos 71 a 120 |

Epígrafe 5: Deliberaciones y análisis

| | |
|--|---------------------|
| Cuestiones de justicia natural y equidad procesal: | párrafos 121 al 168 |
|--|---------------------|

Epígrafe 6: Deliberaciones y análisis

| | |
|----------------------|---------------------|
| Artículo 2 del CEDH: | párrafos 169 a 189. |
|----------------------|---------------------|

Epígrafe 7: Conclusiones

| |
|--------------------|
| párrafos 190 a 191 |
|--------------------|

Epígrafe 8: Ejercicio de la discrecionalidad

| |
|---------------------|
| párrafos 192 a 205. |
|---------------------|

Epígrafe 1: Introducción

1. La presente resolución aborda la cuestión de si cabe contemplar la figura del «letrado especial» en una comisión de investigación tramitada en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación de 2005 *[Inquiries Act 2005]* (en lo sucesivo, la «Ley de 2005»).

Información general

2. La Comisión de investigación del atentado de Omagh (en lo sucesivo, la «Comisión» [o si correspondiere, las «diligencias de la Comisión»]) quedó oficialmente constituida en el mes de febrero de 2024 por el Ministro para Irlanda del Norte. Su objetivo general es examinar si las autoridades del Reino Unido podían haber adoptado medidas razonables para impedir el atentado con bomba que tuvo lugar en Omagh el día 15 de agosto de 1998. Veintinueve personas y dos nonatos perdieron la vida en aquella atrocidad y muchas más sufrieron heridas graves.
3. Las atribuciones y cometido de la Comisión establecen los parámetros para la pesquisa de la Comisión. El tenor es el siguiente:

«Objetivo»

1. Averiguar si las autoridades estatales del Reino Unido podían haber prevenido el atentado con coche bomba detonado en Omagh, provincia de Tyrone, el día 15 de agosto de 1998 en el que resultaron muertas 29 personas y 2 nonatos, sobre todo habida cuenta de los asuntos considerados por Horner J., en la solicitud de demanda contenciosa-administrativa, *Re Gallagher 2021 NIQB 85*.

Alcance

2. En la medida en que fuere necesario, alcance para investigar cuestiones relativas a si las autoridades estatales del Reino Unido podían haber prevenido el atentado de Omagh, las diligencias de la Comisión incluirán el examen, individual y colectivo, de las siguientes cuestiones:

- a. A fin de enmarcar el contexto del atentado de Omagh, la evaluación por parte de las autoridades estatales del Reino Unido de la amenaza que suponían los terroristas republicanos disidentes en Irlanda del Norte desde el 1 de diciembre de 1997 hasta la fecha del atentado de Omagh. Esto incluirá someter a consideración cualquier cambio en esa evaluación tras el Acuerdo de Belfast del 10 de abril de 1998.

- b. La idoneidad de las medidas adoptadas por las autoridades estatales del Reino Unido, incluidas la policía, las fuerzas de seguridad y las agencias de inteligencia y seguridad, para desarticular a los terroristas republicanos disidentes que habían participado en atentados terroristas o intentos de atentado terrorista en el período comprendido entre el 1 de diciembre de 1997 y el atentado de Omagh. Se considerará cualquier cambio en las medidas utilizadas o el enfoque adoptado por las autoridades británicas tras el Acuerdo de Belfast del día 10 de abril de 1998.

- c. La idoneidad de las políticas y prácticas de las autoridades estatales del Reino Unido, incluidas la policía, las fuerzas de seguridad y las agencias de inteligencia y seguridad, a la hora de compartir inteligencia entre ellas y con las autoridades de la República de Irlanda sobre las actividades de aquellos terroristas republicanos disidentes involucrados en atentados terroristas o intentos de atentado terrorista en el período comprendido entre el 1 de diciembre de 1997 y el atentado de Omagh.
- d. La argumentación de Norman Baxter (SIO o agente senior encargado de la investigación del atentado de Omagh) en el transcurso de su declaración ante el Comité parlamentario de Asuntos de Irlanda del Norte, el 11 de noviembre de 2009, de que los investigadores policiales de los anteriores atentados de Moira (20 de febrero de 1998), Portadown (9 de mayo de 1998), Banbridge (1 de agosto de 1998) y Lisburn (30 de abril de 1998) y no tuvieron acceso a material de inteligencia que razonablemente les hubiera permitido frustrar las actividades de terroristas republicanos disidentes antes del atentado de Omagh.
- e. Información relativa a la actividad terrorista de los republicanos disidentes que, según se afirma, fue transmitida a la policía entre junio y agosto de 1998 por un presunto agente de las fuerzas de seguridad británicas conocido por el nombre Kevin Fulton y si dicha información podría haber permitido razonablemente a las autoridades estatales británicas, por sí sola o en conjunción con otra información, desarticular a los terroristas republicanos disidentes implicados en la planificación y preparación del atentado de Omagh.
- f. La naturaleza de la información que, según se afirma, había obtenido la Sede Central Comunicaciones del Gobierno británico (GCHQ, por sus siglas en inglés), incluida la obtenida a partir de supuestas supervisiones de vehículos y teléfonos, sobre terroristas republicanos disidentes implicados en la planificación, preparación y ejecución del atentado de Omagh y atentados anteriores.
- g. La idoneidad del análisis, gestión y respuesta de las autoridades estatales del Reino Unido a cualquier información de inteligencia obtenida por la GCHQ —incluida la procedente de la vigilancia de vehículos y teléfonos— sobre terroristas republicanos disidentes implicados en la planificación, preparación o ejecución del atentado de Omagh y otros atentados anteriores.
- h. El alcance y la idoneidad de las medidas adoptadas por las autoridades estatales del Reino Unido para rastrear y analizar el uso de telefonía móvil por parte de los sospechosos responsables de atentados terroristas de la disidencia republicana antes del atentado de Omagh y si ello podría haber permitido razonablemente a las autoridades del Estado del Reino Unido interrumpir la actividad de los terroristas de la disidencia republicana implicados en la planificación, preparación o ejecución del atentado de Omagh.
- i. Cualquier otro asunto pertinente para determinar si las autoridades estatales del Reino Unido podrían haber impedido el atentado de Omagh el 15 de agosto de 1998. En la medida en que sea pertinente para la cuestión de la evitabilidad por parte de las autoridades estatales del Reino Unido, esto

puede incluir el intercambio de información y las pesquisas con y por parte de las autoridades estatales de la República de Irlanda.

Método

La Comisión examinará y revisará todos los documentos que el Presidente de la Comisión considerare apropiados. La Comisión recibirá los testimonios orales y escritos, NO RESERVADOS y RESERVADOS, que el Presidente de la Comisión considerase oportunos y seguirá los procedimientos que sean adecuados para garantizar la eficacia de las diligencias de la Comisión, teniendo en cuenta la necesidad de salvaguardar el interés de la seguridad nacional.

Conclusiones de la Comisión

La Comisión rendirá informe ante el Ministro para Irlanda del Norte tan pronto como fuese posible. El informe de la Comisión formulará las recomendaciones que esta estimare oportunas. Dada la naturaleza confidencial del material, el Presidente de la investigación podrá optar por elaborar un informe NO RESERVADO y otro RESERVADO.»

Principales participantes

4. El Reglamento de Comisiones de Investigación de 2006 [*Inquiry Rules 2006*] prevé, en su Norma 5, la designación de los principales participantes (PP). Las normas 6 y 8 prevén la designación de representación letrada reconocida que actuase en nombre de un principal participante y la designación de un equipo jurídico para asistir al representante letrado reconocido. El protocolo de la Comisión para solicitar la condición de principal participante, publicado el día 26 de febrero de 2024, establece que aquellas partes designadas como tales podrán participar en la diligencias:
 - a. al recibir, antes de las audiencias, la exhibición de aquellas pruebas que el Presidente considerare pertinentes para ese principal participante;
 - b. al hacer una declaración inicial y final en determinadas audiencias;
 - c. sugiriendo la formulación de un enfoque de preguntas a seguir por el Letrado de ante la Comisión;
 - d. Mediante su representación letrada reconocida cuando esta solicitase al Presidente el turno de preguntas a un testigo.
5. El Ministro para Irlanda del Norte, el Servicio de Policía de Irlanda del Norte (PSNI, por sus siglas en inglés) y el Defensor del Pueblo en materia policial para Irlanda del Norte (PONI, por sus siglas en inglés) han sido designados principales participantes. Todos ellos están representados por abogados y un equipo letrado. Sir Ronnie Flanagan, GBE (Caballero de la Gran Cruz), QPM (Medalla Real de la Policía), antiguo Jefe de Policía de la RUC (Policía del Ulster) y del PSNI, también fue designado principal participante y está igualmente representado por abogados y letrados.
6. Asimismo, designados principales participantes fueron varios familiares

de las víctimas y otras víctimas del atentado. Cincuenta y cuatro de estos principales participantes están representados por Fox Law, bufete de abogados; treinta y uno están representados por John McBurney, bufete de abogados; Anthony Rush está representado por Elev8 Law, bufete de abogados; doce están representados por Cambell & Haughey, bufete de abogados; ocho estaban representados por Logan & Corry, bufete de abogados, (desde la vista oral este bufete se ha fusionado con el bufete PA Duffy) y seis de los principales participantes están representados por el bufete Roche McBride. Los bufetes Fox Law, John McBurney y Elev8Law están asistidos por letrados principales y secundarios. Los bufetes Campbell & Haughey, Logan & Corry y Roche McBride trabajan con el mismo equipo de letrados principales y secundarios. Consecuentemente, hay cuatro equipos de asistencia letrada principal y secundaria en representación de los principales participantes que son familiares de las víctimas afectados y víctimas del atentado. En esta mi decisión utilizaré la expresión «principales participantes familiares» para referirme tanto a los familiares de las víctimas como a las víctimas supervivientes a quienes se ha concedido esta condición de principal participante.

Preparaciones previas al inicio de las diligencias de la Comisión

7. Las diligencias de la Comisión se encuentran aún en fase temprana. Se está recopilando material de diversas fuentes, entre otras: el Servicio de Policía de Irlanda del Norte, el Ministerio para Irlanda del Norte (NIO, por sus siglas en inglés), el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Defensa, la Sede de Comunicaciones del Gobierno Británico (GCHQ), otros departamentos de la comunidad de inteligencia del Reino Unido y la República de Irlanda.
8. Una vez recopilados, el Servicio jurídico de la Comisión evaluará la pertinencia y las cuestiones de confidencialidad de los documentos y, a continuación, los divulgará, según procediere, a los equipos letrados que representan a los principales participantes. Hasta la fecha, se han exhibido cerca de 60.000 páginas de documentación. Esta cifra aumentará de forma considerable a medida que avance la pesquisa y nos acerquemos a las audiencias testificales. A modo de contexto, la Comisión tiene en su haber actual cerca de 400.000 páginas de documentación tan solo en su sistema de gestión de datos no reservados.
9. Como se prevé en las atribuciones y cometido, parte del material de interés para la Comisión abordará cuestiones confidenciales relativas a la recopilación y el uso de información de inteligencia. Es posible que este dato suscite preocupaciones justificadas en torno a cuestiones de seguridad nacional, o plantea otras cuestiones válidas acerca de la confidencialidad o posibles perjuicios. El párrafo 2 (letras f, g y h) plantea específicamente cuestiones de posibles comunicaciones importantes

interceptadas.

10. Se entiende que algunas de las partes proveedoras de material relevante pretenden invitar a la Comisión a dictar órdenes limitativas de revelación en virtud del artículo 19(2)(b) de la Ley de 2005. El efecto de cualquiera de estas órdenes sería evitar la necesidad de revelar material a los principales participantes, o su difusión de otro modo, y permitir a la Comisión conocer las pruebas relativas a dicho material en vistas orales de las que se excluiría a algunos de los principales participantes y a sus representantes letrados (audiencias a puerta cerrada). Así pues, es posible que deban oírse detallados alegatos sobre el ámbito y alcance de dichas órdenes limitativas, en sesiones a puertas cerradas, al menos en parte. También existe la posibilidad de que un ministro pueda emitir un aviso limitativo en virtud del artículo 19(2)(a).
11. Los letrados vocales que han intervenido en las audiencias de la Comisión hasta la fecha han reconocido con delicadeza y buen sentido realista la probabilidad de que haya material y procesos de carácter reservado. En la vista celebrada el 22 de julio de 2025, el Sr. Southey (KC) explicó que:

«(...)si pensamos en las realidades de este caso o de esta Comisión, todos reconocen que es probable que partes clave de este proceso se celebren a puerta cerrada.»

Durante esa misma sesión, el Sr. Kane (KC) explicó:

«Esta Comisión se enfrenta a una enorme tarea que supone lo que probablemente será una ingente cantidad de material que probablemente, y reitero, se corresponderá al apartado de puertas cerradas.»

12. Ante la expectativa de que la invitación a dictar órdenes limitativas, algunos de los principales participantes manifestaron su deseo de designación de letrados especiales para presentar alegatos ante la Comisión en cualquier vista que se celebrare para determinar la necesidad de dictar órdenes limitativas, de su ámbito y alcance y para que esos letrados especiales representaren sus intereses en cualquier vista a puerta cerrada en la que se conocieran tales pruebas. En consecuencia, la Comisión solicitó a todos los principales participantes a presentar sus argumentos en materia de nombramiento de letrados especiales en caso de que la Ley de 2005 o del Reglamento de Comisiones de Investigación de 2006 confirieren autoridad para ello y de si las normas permitieren el nombramiento de letrados especiales y, en caso afirmativo, si dicha facultad debiera ejercitarse en las circunstancias de las presentes diligencias. El Servicio jurídico de la Comisión y los principales participantes presentaron útiles alegatos escritos que

abordaban estas cuestiones de acuerdo con el calendario fijado por la Comisión, y yo oí los alegatos orales complementarios durante dos días, el 21 y 22 de julio de 2025.

Letrados especiales

13. A efectos de los alegatos presentados, se consideró que el papel y la función generales de un «letrado especial» serían los descritos en la *Guide for the Role of Special Advocates Open Manual, second edition 2022* ['Guía sobre el papel de los Letrados Especiales, Manual no reservado, segunda edición de 2022'], publicada por la Oficina de Apoyo a los Letrados Especiales (Special Advocates' Support Office). El concepto del letrado especial es bien conocido en procedimientos litigiosos de diversa índole, tanto en Inglaterra y Gales como en Irlanda del Norte. En el contencioso-administrativo *Re Gallagher* ([2021] NIQB 85) antecedente a su correspondiente comisión de investigación, comparecieron dos letrados especiales para representar los intereses del demandante en vistas a puerta cerrada. A los efectos de lo que nos ocupa, los aspectos esenciales de la función de un letrado especial son la posible representación de los intereses de una persona excluida de las vistas a puerta cerrada, sin que ese letrado especial deba rendir cuentas ante la persona excluida. El letrado especial no tiene una relación profesional con la persona excluida en el sentido normal del término y, con algunas salvedades acotadas, únicamente puede comunicarse con esa parte antes de que se le facilite al letrado especial el material reservado pertinente. Un letrado especial no puede recibir instrucciones directamente de un cliente o en su nombre. El más alto funcionario jurídico del Estado [por ejemplo, el Abogado del Estado u otros cargos políticos del mismo rango] es el encargado de nombrar a los letrados especiales.
14. Por lo tanto, está claro que, como Presidente de una comisión oficial de investigación pública yo no podría designar a los letrados especiales para su comparecencia en estas actuaciones. Lo único que yo podría hacer sería solicitar al correspondiente alto funcionario jurídico del Estado a proceder con tales nombramientos, si me pareciese oportuno formular tal petición. Antes de ello, tendría que quedar convencido de la existencia de autoridad o capacidad disponible que permitiese el nombramiento de letrados especiales en el marco del procedimiento normativo y de que, en mi opinión, sería apropiado proceder a dicho nombramiento. Un método abreviado para abordar estas cuestiones podría ser preguntarnos si hay o no cabida para el papel de los letrados especiales en las diligencias que se realizan en virtud de la Ley de 2005.
15. Esta fue la cuestión divisoria en cuanto a la posición de los participantes en la audiencia ante mí celebrada. La posición del Ministro para Irlanda del Norte fue que no existía autoridad disponible en el marco normativo, ni en ninguna otra fuente, para permitir el

nombramiento de letrados especiales en cualquier comisión de investigación constituida en virtud de la Ley de 2005. Incluso si yo concluyere de forma diferente, la alegación del Ministro para Irlanda del Norte era que yo debía negarme a cursar invitación alguna para la designación de letrados especiales, ya que no había necesidad de tal función en las presentes diligencias. A excepción de un grupo, los principales participantes familiares alegaron que sí existe tal autoridad y que se debe designar a letrados especiales.

Marco normativo

16. A modo de introducción a las proposiciones enfrentadas, puede ser útil exponer las disposiciones legales que se consideraron relevantes para nuestra deliberación y señalar las decisiones a las que sobre este tema se ha llegado en otras comisiones de investigación oficiales. Las características de la Ley de 2005, cruciales en las deliberaciones, fueron las disposiciones de los artículos 17, 18 19 y 20. Dichos artículos estipulan lo siguiente:

«Art. 17. Práctica de la prueba y procedimiento

- (1) Con arreglo a cualquier disposición de la presente Ley o de las normas previstas en el artículo 41, el procedimiento y gestión de una comisión [de investigación] serán los que decrete el presidente de la comisión.
- (2) En particular, el presidente podrá tomar declaración bajo juramento prestado y, a tal efecto, puede tomar juramento.
- (3) Al adoptar cualquier decisión en materia de procedimiento o gestión de una comisión, el presidente deberá actuar con equidad y habida cuenta de la necesidad de evitar gastos innecesarios (tanto a los fondos públicos como a los testigos u a otros).»

«Art. 18. Acceso público a las actuaciones de investigación y a la información

(1) A reserva de cualquier restricción impuesta por aviso u orden conforme al artículo 19, el presidente adoptará aquellas medidas que considerare razonables para garantizar que miembros del público (incluidos reporteros) puedan

- (a) asistir a las diligencias de investigación y oír la transmisión simultánea del proceso durante las diligencias de la comisión,
- (b) obtener o ver un registro de las pruebas y documentos aportados, producidos o proporcionados a la comisión de investigación o al cuadro que integra la comisión.

(2) Solamente podrán grabarse o retransmitirse las actuaciones de una comisión:

- (a) a petición del presidente, o
- (b) con el permiso del presidente y de acuerdo con las condiciones de dicha autorización.

Dicha solicitud o autorización deberá formularse de forma que no permitiese a una persona ver u oír mediante grabación o emisión algo que le estuviere prohibido ver u oír en virtud de un aviso con arreglo al artículo 19.

(3) El artículo 32(2) de la Ley de Libertad de Información de 2000 (c. 36) [*Freedom of Information Act 2000 (c. 36)*] no es procedente en relación con la información contenida en documentos que, de conformidad con las normas establecidas en el artículo 41(1)(b) siguiente, hubieren sido transmitidos a una autoridad pública y obraren en su poder.

(4) El artículo 37(1)(b) de la Ley de Libertad de Información (Escocia) de 2002 (Ley del Gobierno de Escocia 13) [*Freedom of Information Act (Scotland) Act 2002 (asp 13)*] no es procedente en relación con la información contenida en documentos que, de conformidad con las normas establecidas en el artículo 41(1)(b) siguiente, hubieren sido transmitidos a una autoridad pública escocesa y obraren en su poder.»

«Artículo 19. Restricciones de acceso del público

(1) De conformidad con este artículo, se podrán imponer restricciones a:

- (a) la asistencia a una comisión de investigación o a una parte concreta de la misma;
- (b) la revelación o publicación de pruebas o documentos aportados, producidos o proporcionados a una comisión de investigación.

(2) Las restricciones pueden imponerse de una o de las dos formas siguientes:

- (a) especificadas mediante aviso ('aviso limitativo') dado por el Ministro al presidente en cualquier momento antes de que concluyeran las actuaciones;
- (b) por especificación en orden ('orden limitativa') dictada por el presidente en el curso de las diligencias de la comisión de investigación.

(3) Todo aviso u orden limitativos deberán especificar no solamente las restricciones

- (a) exigidas por la norma legislada, obligación asimilada aplicable o del Estado de Derecho, sino también según el
- (b) Ministro o presidente estimaren propicio para que la comisión pueda cumplir con sus atribuciones y cometido o así fuese necesario en aras del interés público, habida cuenta en particular a las cuestiones señaladas en el párrafo (4) del artículo.

(4) Tales cuestiones serán:

- (a) La medida en que cualquier limitación relacionada con la asistencia, exhibición o publicación pudiese inhibir el aquietamiento del malestar público.
- (b) Cualquier riesgo de daño o perjuicio que cualquier limitación en ese sentido pudiese evitar o reducir.

(c) Condiciones cualesquiera sobre la confidencialidad conforme a las cuales la persona que declarare ante la comisión hubiese adquirido la información sobre la que declara o hubiese declarado.

(d) La medida en que de no imponerse restricción alguna podría producirse

(i) demora o entorpecerse la eficacia o la efectividad de las diligencias, o

(ii) de cualquier otro modo contraerse gasto adicional (bien con carga a los fondos públicos, a los testigos o a otras personas).

(5) En el párrafo (4)(b), «daño o perjuicio» incluye en particular:

(a) muerte o lesión;

(b) perjuicio a la seguridad nacional o a las relaciones internacionales;

(c) perjuicio a los intereses económicos del Reino Unido o de cualquier parte del Reino Unido;

(d) perjuicio provocado por la relevación de información comercial confidencial.»

«Artículo 20. Disposiciones adicionales sobre avisos y órdenes limitativos

(1) Las restricciones especificadas en cualquier aviso limitativo surtirán efecto además de las ya especificadas en cualquier otro aviso u orden limitativos anteriores.

(2) Las restricciones especificadas en cualquier orden limitativa surtirán efecto además de las ya especificadas en cualquier otra orden o aviso limitativos anteriores.

(3) El Ministro podrá modificar o revocar cualquier aviso limitativo mediante nueva notificación al presidente en cualquier momento antes de la clausura de las diligencias de la comisión.

(4) El presidente podrá modificar o revocar cualquier orden limitativa mediante nueva orden en el transcurso de las actuaciones de la comisión.

(5) Las restricciones impuestas en virtud del artículo 19 a la revelación o publicación de pruebas o documentos («restricciones de revelación») continuarán en vigor indefinidamente, salvo que:

(a) en virtud del aviso u orden pertinente, las restricciones vencieren a la conclusión de la comisión de investigación, o en cualquier otro momento, o

(b) que el aviso u orden pertinente se modifique o revoque en virtud de los párrafos (3), (4) o (7).

Esto quedará subordinado al párrafo (6).

(6) Una vez concluida la comisión de investigación, no se aplicarán restricciones de revelación a autoridad pública, o autoridad pública escocesa, en relación con la información que obrare en poder de la autoridad

sin que hubiese mediado incumplimiento de dichas restricciones.

(7) Una vez finalizadas las diligencias de la comisión, el Ministro podrá, mediante un anuncio publicado de la forma que estimare adecuada:

(a) revocar orden o aviso limitativos que contuvieren restricciones de revelación aún vigentes o

(b) modificarlos para suprimir o flexibilizar alguna de las restricciones.

(8) En este artículo, los términos ‘aviso limitativo’ y ‘orden limitativa’ revestirán el significado otorgado en virtud del artículo 19(2).»

17. Asimismo, se invocaron las normas 10 y 12 del Reglamento de Comisiones de Investigación de 2006, siendo aquellas de especial relevancia. Las normas 10 y 12 estipulan lo siguiente:

«Testimonios orales

10.—(1) A reserva de lo dispuesto en los párrafos (2) a (5), cuando un testigo prestare declaración oral en audiencia ante una comisión de investigación, solamente el letrado ante la comisión o, de no haberse designado uno, el abogado ante la comisión y el cuadro de la comisión de investigación podrán interrogar a dicho testigo.

(2) Cuando un testigo, principal participante u otro, hubiera sido sometido a preguntas orales en el curso de una audiencia ante una comisión de investigación de conformidad con el párrafo (1), el presidente podrá ordenar que la representación letrada reconocida de dicho testigo le formulare preguntas.

(3) Cuando

(a) un testigo que no fuere principal participante hubiese sido sometido a preguntas orales en el curso de una audiencia ante una comisión de investigación por el letrado ante la comisión, o por el panel de la comisión, y

(b) el testimonio de ese testigo guardare relación directamente con el testimonio de otro testigo,

la representación letrada reconocida de este testigo al que se refiere la declaración podrá solicitar autorización al presidente para interrogar a aquel testigo que hubiere prestado declaración oral.

(4) La representación letrada reconocida de un principal participante podrá solicitar turno de preguntas para interrogar a un testigo que prestare declaración oral.

(5) Al presentar una solicitud con arreglo a los párrafos (3) o (4), la representación letrada reconocida deberá indicar

(a) las materias sobre las que se va a preguntar al testigo; y

(b) si las preguntas plantearán nuevas cuestiones o, en caso contrario, por qué deberían permitirse esas preguntas.»

Revelación de pruebas potencialmente restringidas

«12.—(1) En la presente norma:

(a) ‘pruebas potencialmente restringidas’ serán todas las pruebas que obraren en poder de la comisión de investigación, o de cualquiera de sus integrantes, y que fueren objeto de una solicitud pertinente que no resuelta ni retirada;

(b) ‘solicitud pertinente’ será toda solicitud

(i) presentada por cualquier persona para que las pruebas o documentos sean objeto de aviso limitativo dado por el Ministro de conformidad con el artículo 19(2)(a) de la Ley;

(ii) presentada por cualquier persona para que el presidente ejerza sus facultades discrecionales en virtud del artículo 19(2)(b) de la Ley; o

(iii) presentada por cualquier persona para solicitar que no se revelasen pruebas o documentos en virtud del interés público, y que conlleva la retención de pruebas ante el dominio público.

(2) A reserva de las disposiciones del párrafo (3), las pruebas potencialmente restringidas se someterán a las mismas restricciones a las que estarían sujetas si se hubiere dictado la orden perseguida en la solicitud pertinente.

(3) Cuando se satisficieren las condiciones del párrafo (4), el presidente podrá exhibir las pruebas potencialmente restringidas a quienes, de otro modo, no estuviesen autorizados a verlas.

(4) Las condiciones son las siguientes:

(a) que el presidente considere necesaria la revelación a una persona en particular para la resolución de la solicitud; y

(b) que el presidente hubiere dado oportunidad a

(i) la persona proveedora de las pruebas o que las presentare ante la comisión de investigación; o

(ii) a cualquier otra persona que presentare la petición correspondiente,

a manifestarse a favor o en contra del permiso de exhibición a aquella otra persona.

(5) Cualquier persona ante quien se exhibieren pruebas potencialmente restringidas en virtud del párrafo (3) estará vinculada por obligación de confidencialidad con la persona que hubiese aportado o presentado las pruebas ante la comisión de investigación.

(6) El incumplimiento de la obligación mencionada en el párrafo (5) es procesable por demanda de la persona a quien se debiere la obligación, a reserva de defensa jurídica aplicable a las acciones por abuso de confianza.»

18. De este marco se desprende claramente que el presidente de una comisión de investigación podría celebrar audiencias de las que se excluyese a principales participantes familiares u otros principales participantes. Es igualmente evidente que no se menciona si los letrados especiales tendrían derecho a estar presentes y a representar los intereses de los principales participantes excluidos durante dichas audiencias.

19. En vista del párrafo 2, letras f, g y h de las atribuciones y cometido de la Comisión, es probable que otras disposiciones legales sean de relevancia directa. El artículo 56(1) de la Ley de Poderes de Instrucción de 2016 [*Investigatory Powers Act 2016*] establece lo siguiente:

«Artículo 56. Exclusión de asuntos de los procedimientos judiciales, etc.

(1) No se podrá aportar ninguna prueba, formular ninguna pregunta, hacer ninguna afirmación o revelación o demás acto a fines de o en relación con cualquier procedimiento judicial o diligencias de la Ley de Comisiones que (en modo alguno)

(a) revelaren, en circunstancias de las que pudiese deducirse su origen por conducta relacionada con la interceptación,

(i) cualquier contenido de una comunicación interceptada o

(ii) cualquier dato secundario obtenido a partir de una comunicación o

(b) que tendiere a sugerir que se ha producido o puede producirse o va a producirse cualquier conducta relacionada con la interceptación.

Esto quedará supeditado al Anexo 3 (excepciones).»

20. Las diligencias bajo la Ley de Comisiones de Investigación se definen como procedimientos de una comisión de investigación en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación de 2005. Los párrafos 22 y 23 del Anexo 3 disponen lo siguiente:

«22 (1) De lo contenido en el artículo 56(1), nada prohíbe:

(a) la revelación al cuadro de una comisión de investigación celebrada conforme a la Ley de Comisiones de Investigación de 2005;

(b) ni la revelación a una persona designada como asesor jurídico ante dicha comisión de investigación

cuando, en el curso de las diligencias de investigación, la comisión hubiere ordenado la exhibición al únicamente al cuadro de la comisión o, en su caso, al cuadro de la comisión y a cualquier persona designada como asesor jurídico ante la comisión.

(2) El cuadro de la comisión de investigación únicamente podrá ordenar la revelación de información en virtud del párrafo (1) si considerare que las circunstancias excepcionales del caso hacen esencial esa revelación para que la comisión pueda cumplir con sus atribuciones y cometido.

(3) Toda referencia en este párrafo a personas nombradas como asesores jurídicos ante una comisión de investigación se entenderá en referencia a personas designadas como abogados o letrados ante la comisión.»

«**23(1)** El artículo 56(1) no será procedente en relación con los procesos restrictivos de cualquier comisión de investigación celebrada en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación de 2005.

(2) Las actuaciones de una comisión de investigación celebrada en virtud de dicha Ley son ‘procesos restrictivos’ a efectos de este párrafo si hubiere en vigor limitaciones impuestas en virtud del artículo 19 de dicha Ley que prohibiesen la asistencia de cualquier persona a excepción de:

- (a) miembros del cuadro de la comisión,
- (b) toda persona designada como asesor jurídico de la comisión,
- (c) toda persona que fuere parte relevante en el procedimiento,
- (d) toda persona que representare a esa otra persona a los efectos del procedimiento, o
- (e) toda persona que desempeñare funciones necesarias para el buen funcionamiento de las actuaciones.

(3) Sin embargo, el subpárrafo (1) no permite revelación alguna que no se hubiere realizado de conformidad con el párrafo 22(1).

(4) En este párrafo, la ‘parte relevante’ en relación con las diligencias de una comisión de investigación significará:

- (a) cualquier persona que revelare [material o pruebas] ante el cuadro de la comisión o ante toda persona designada como asesor jurídico de la comisión, de conformidad con el párrafo 22(1);
- (b) cualquier persona que prestare declaración ante la comisión en circunstancias en las que, de no existir el subpárrafo (1), se infringiría la prohibición impuesta por el artículo 56(1);
- (c) cualquier persona cuya conducta fuere la conducta relacionada con la interceptación (en el sentido del artículo 56) con la que la revelación o las pruebas guardaran relación (independientemente de si dicha conducta se hubiera dado de hecho o no);
- (d) cualquier otra persona a quien se hubiere exhibido legalmente la materia de la declaración o pruebas de conformidad con el artículo 58.

(5) Toda referencia en este párrafo a una persona designada como asesor jurídico ante una comisión de investigación deberá leerse de conformidad con el párrafo 22(3).»

21. Por lo tanto, está claro que la existencia de conductas relacionadas con la interceptación y el contenido de las comunicaciones interceptadas podrían revelarse de forma válida al presidente de la comisión y al asesor jurídico, que se definen tanto como el abogado y el letrado ante la

comisión. También sería válido aportar pruebas de cualquier conducta de este tipo y del contenido de las comunicaciones interceptadas en una audiencia debidamente constituida en el curso de las actuaciones inquisitorias. El párrafo 22 no parece permitir la revelación a ningún letrado especial, y la lista de personas autorizadas a asistir durante un «proceso acotado» no incluye a letrados especiales, al menos por su nombre.

Resoluciones anteriores de otras comisiones de investigación

22. En tres procedimientos anteriores conforme a la Ley de Comisiones de Investigación, las tres decisiones resultantes se han referido al nombramiento de letrados especiales y en cada una de ellas se planteó la cuestión de la existencia de la autoridad para admitir dicho nombramiento. Sin embargo, no parece que los presidentes de ninguna de estas comisiones se beneficiaran del tipo de análisis detallado del que yo mismo me he beneficiado.

Comisión de investigación sobre el caso Litvinenko

Durante las diligencias de la comisión de investigación sobre Litvinenko, tanto la esposa como el hijo del fallecido Litvinenko fueron principales participantes. El Ministro había promulgado avisos limitativos en virtud del artículo 19(2)(a) de la Ley de 2005. Cada uno de estos principales participantes solicitó el nombramiento de un letrado especial. Las peticiones se presentaron sobre la base de que un letrado especial estaría en condiciones de pedir un contencioso-administrativo sobre los avisos limitativos y que este sería el único medio de garantizar algún tipo de control judicial independiente de la decisión del Ministro de promulgar avisos limitativos. Asimismo, supuestamente era el medio por el que estos principales participantes podían hacer una contribución informada a la cuestión de la responsabilidad del Estado ruso. La Sra. Litvinenko, como fue reconocido, poseía un conocimiento íntimo del historial y las actividades de su marido.

Sir Robert Owen dictó una resolución con fecha de 9 de octubre de 2014, en la que explicaba que se había formado una opinión provisional de que la autoridad para designar a un letrado especial se hallaba implícita en la amplia facultad para determinar el procedimiento que debe adoptarse durante una comisión de investigación y en el deber expreso de actuar con equitativamente. Consideró que las circunstancias en las que la necesidad de nombrar a un letrado especial para permitir al presidente de una comisión de investigación desempeñar adecuadamente sus funciones serían totalmente excepcionales. Habida cuenta del carácter inquisitorio de una comisión de investigación constituida en virtud de la Ley de 2005, y el papel que debe desempeñar el letrado ante la comisión, no consideró necesario el nombramiento de un letrado especial para el correcto desempeño de su cometido. Partiendo de la premisa de que él (sic) estaba facultado para nombrar a un letrado especial, no quedó

convencido de que debiera hacerlo.

Comisión sobre el atentado en el Manchester Arena

Durante las actuaciones de la comisión de investigación del atentado en el Manchester Arena, algunos de los principales participantes familiares solicitaron el nombramiento de letrados especiales para poder participar de forma más significativa en las audiencias a puerta cerrada que se iban a celebrar en el marco de la investigación. En su decisión del día 7 de octubre de 2021, Sir John Saunders consideró que estaba facultado para nombrar letrados especiales por implicación necesaria dimanante de los términos del artículo 17 de la Ley de 2005. Asimismo, consideró que existía competencia general para designar letrados especiales, como corroboraba el precedente en *R v AHK and Others* [2009] EWCA Civ 287. De la resolución de la Cámara de los Lores en el asunto *R (Roberts) v Parole Board* [2005] UKHL 45 se podía derivar sustento adicional [de esta tesis].

Para determinar si debía acceder a la petición, Sir John resolvió que los intereses de las familias y los del letrado ante la comisión de investigación estarían alineados, ya que las familias no tenían información especial que pudieran aportar a esta parte específica de la investigación. En su opinión, un letrado especial se limitaría a comprobar que el letrado ante la comisión estaba haciendo correctamente su trabajo. Eso era algo que podía juzgar por sí mismo. Además, señaló que el Letrado ante la comisión podría hablar con los principales participantes y estos podrían sugerirle preguntas. Era importante que las familias no se quedaran con una impresión errónea de lo que puede hacer un letrado especial. Apuntó que, si buscaban garantías de que las diligencias a puertas cerradas se realizaban con rigor, no podrían obtenerlas, ya que no sería posible que tuviesen contacto con el letrado especial una vez que el letrado especial hubiera recibido la información reservada. En estas circunstancias, Sir John llegó a la conclusión de que no era necesario ni conveniente nombrar letrados especiales y denegó la petición.

Comisión de investigación independiente sobre Afganistán

Durante esta comisión de investigación se solicitó a Lord Justice Haddon-Cave el nombramiento de letrados especiales en representación de los intereses de las familias afganas que eran principales participantes. La solicitud se presentó sobre la base de que existía una auténtica posibilidad de que las familias fueran objeto de duras críticas durante las sesiones a puerta cerrada a las que debían tener derecho de objeción. Además, la participación de letrados especiales daría una legitimidad importante a las audiencias a puerta cerrada, que podrían constituir el grueso del trabajo de la comisión, tanto para las familias como para tranquilizar a la opinión pública.

23. Aunque se planteó la cuestión de la autoridad para efectuar el nombramiento, Lord Justice Hadden-Cave procedió según la opinión de que no era necesario que él determinara esta cuestión de principio, ya que no era necesario ni apropiado designar a letrados especiales. Su razonamiento motivado fue el siguiente:

«(1) El trabajo de la Comisión implica una investigación independiente e imparcial llevada a cabo por un Presidente especialmente designado; su proceso es inquisitorio y tiene por objeto llegar a la verdad y no ser contradictorio.

(2) Confío plenamente en que el Letrado ante la Comisión examinará las pruebas durante las vistas a puertas CERRADAS con la misma diligencia e independencia que lo hará en las vistas a puertas ABIERTAS. Además, mi planteamiento en cuanto a las sesiones CERRADAS será tan riguroso como en las ABIERTAS.

(3) El nombramiento de letrados especiales duplicaría el papel y las funciones actuales del Letrado ante la Comisión y, además, supondría una complicación y un gasto innecesarios.

(4) La designación y participación de letrados especiales también ocasionaría considerables retrasos en circunstancias en las que es importante que la Comisión avance a buen ritmo.

(5) La medida en que los letrados especiales podrían comunicarse con el dispositivo de Traslado y Reasentamiento de las familias afganas (RLR, por sus siglas en inglés), habiendo tenido ya acceso al material confidencial en el contexto de los procedimientos contencioso-administrativos, es limitada. En cualquier caso, las líneas de enfoque o investigación propuestas podrían seguir comunicándose al Letrado ante la Comisión con el mismo fin.

(6) Dada la ingente cantidad de material exhibido de forma NO RESERVADA y la que se hará a su debido tiempo, otros principales participantes podrán seguir participando de manera importante en las diligencias de la Comisión.»

24. En estas circunstancias, Lord Justice Hadden-Cave estaba dispuesto a suponer la existencia de la autoridad para designar [letrados especiales], aunque opinaba que esto le exigía un examen más detenido, pero no creyó adecuado ni práctico en su comisión de investigación el procedimiento del letrado especial.

25. Las averiguaciones conjuntas del Letrado ante la Comisión y de los letrados principales de los principales participantes demuestra que no se ha solicitado el nombramiento de un letrado especial en ninguna otra comisión de investigación celebrada en virtud de la Ley de 2005 y que nunca se ha nombrado letrado especial alguno para actuar en comisiones de este tipo.

26. Como quizá refirió Lord Justice Hadden-Cave, la cuestión de principio no parece haber sido examinada en profundidad ni en los alegatos ni en las decisiones de ninguno de los casos anteriores conforme a la Ley de

Comisiones en los que se hubo planteado el asunto. Asimismo, puede ser pertinente señalar que la importancia de la Ley de Poderes de Instrucción no parece haber sido tenida en consideración en ninguna de las deliberaciones anteriores.

Epígrafe 2: Peticiones de nombramiento de letrados especiales

27. Se presentaron peticiones para el nombramiento de letrados especiales en nombre de todos los grupos de principales participantes familiares, a excepción de uno. Cada uno de los solicitantes alegaba que la Ley de 2005 contempla autoridad suficiente para la designación de letrados especiales y que era necesario hacerlo en su interés propio. El grupo de principales participantes familiares no solicitante se mostró neutral en la cuestión de la autoridad de nombramiento, pero no solicitó el nombramiento de un letrado especial que representara sus intereses. Los principales participantes representados por el bufete Fox Law solicitó el nombramiento de tres letrados especiales, el grupo representado por el bufete John McBurney pidió el nombramiento de otro letrado especial. El resto se conformó con tener los mismos letrados especiales que el grupo representado por Fox Law.
28. Los alegatos en nombre del Defensor del Pueblo en materia policial para Irlanda del Norte apoyaban la tesis de la autoridad de nombramiento, aunque sin añadir nada sustancial a lo que ya se había presentado en nombre de los grupos de principales participantes familiares. Los alegatos en nombre del Servicio de Policía de Irlanda del Norte fueron algo ambivalentes, sostenían que podía existir tal facultad de nombramiento. Como ya se ha mencionado, el Ministro afirmó la no existencia de tal competencia para efectuar tal nombramiento.

Alegatos familiares

29. El fondo de los alegatos escritos presentados por los principales participantes familiares puede resumirse del siguiente modo. Ni la Ley de 2005 ni el Reglamento de Comisiones de Investigación prohíben el nombramiento de un letrado especial. La importancia de la justicia abierta quedaba reflejada en los requisitos del artículo 18 de la Ley de 2005. Si la Comisión celebrase audiencias de cualquier tipo en ausencia de los principales participantes familiares se estaría desviando de la equidad procesal conforme a *common law* (derecho consuetudinario anglosajón). Tenían derecho a ser oídos, respaldados por consideraciones de justicia natural con precedente en *The Petition of Greater Glasgow Health Board for Judicial Review* [2025] CSOH 12 y las causas en ella citadas.
30. Aunque los principales participantes familiares podían ser excluidos de las vistas si se dictaba una orden en virtud del artículo 19 de la Ley de 2005, tal medida constituiría una denegación de sus derechos

procesales. En caso de ser excluidos, los principales participantes familiares no podrían promover o salvaguardar sus intereses y se encontrarían en desventaja frente a los principales participantes estatales, que sí podrían asistir, interrogar a los testigos y presentar sus argumentos.

31. El Artículo 2 del CEDH imponía unos requisitos que la Comisión estaba obligada a satisfacer. Los principales participantes familiares exigían participar en el procedimiento en la medida necesaria para salvaguardar sus intereses legítimos. Aunque el derecho a la revelación [de pruebas] puede no ser absoluto, cualquier arbitrariedad debe ser contrarrestada. El derecho a la participación previsto en el Artículo 2 no se satisfaría a falta de nombramiento de letrados especiales en representación de los intereses de los principales participantes familiares: *R (Amin) v Secretary of State for the Home Department* [2004] 1 AC 653; *Jordan v United Kingdom* App 24746/94; *Regner v Czech Republic* app 35289/11; *IR v United Kingdom* App 14876/12.
32. Tanto la autoridad nacional como la del TEDH demostraron que cuando se deniegan los derechos procesales por motivos legítimos existe, no obstante, el deber de promover medidas compensatorias o que contrarresten esa denegación de las normas habituales de equidad procesal: *R (Roberts v Parole Board* [2005] 2 AC 738; *R (E (Russia) v Secretary of State for the Home Department* [2012] 1 WLR 3198; *Regner v Czech Republic* e *IR v United Kingdom*. La figura del letrado especial se reconoció como una figura capaz de desempeñar esa función. Cualquier excepción a la justicia abierta, según otorga el artículo 19, debe hacerse de la manera más acotada posible. La Comisión estaba facultada y obligada a impedir la arbitrariedad, como se refleja en el artículo 17 de la Ley de 2005. Esa facultad es lo suficientemente amplia como para dar cabida al nombramiento de letrados especiales. La jurisprudencia respalda el argumento de que el nombramiento de letrados especiales no depende de la existencia de una autoridad legal expresa: *R (Roberts) v Parole Board*. Los poderes y deberes necesarios para garantizar la equidad pueden estar implícitos en la norma jurídica: *R (Lumba) v Secretary of State for the Home Department* [2012] 1 AC 245.
33. Las intervenciones orales en nombre de los principales participantes familiares corrieron a cargo del Sr. Southey (KC). Su argumento general fue que los principales participantes familiares tenían derecho a estar representados de algún modo en cualquier audiencia a puerta cerrada. Ese derecho se manifiesta como un componente de la justicia natural, la equidad procesal o el Artículo 2 del CEDH. Dado que podría considerarse que existe tal derecho, debe haber un método contemplado en la Ley de Comisiones de Investigación para hacerlo efectivo. De ello se desprende que el artículo 17 deba considerarse lo suficientemente amplio como para

facilitar la capacidad de participación de los letrados especiales y, de este modo, hacer efectivo el derecho que poseen los principales participantes familiares. Su exhaustivo análisis de esta cuestión fue adoptado por los demás abogados que respaldaban el nombramiento.

34. En apoyo de estas afirmaciones, el Sr. Southey condujo nuestra atención sobre lo dicho por Lord Reed en *R (Osborn) v Parole Board* [2014] AC 1115 acerca de la finalidad e importancia de la equidad procesal. Sostuvo que los principales participantes familiares se verían considerablemente afectados, en la forma contemplada por Lord Reed, por las conclusiones de la Comisión de investigación. Durante muchos años, aquellos habían hecho campaña para que se constituyese la Comisión. Las experiencias vividas a lo largo de esos años han dejado en las familias una desconfianza hacia las autoridades estatales que apuntala su interés por que se cuestionen y se examinen las pruebas. Su participación contribuiría a mejorar la calidad de las decisiones que adopte la Comisión. Las familias tienen un interés en que la Comisión llegue a conclusiones que les inspiren confianza.
35. En *Osborn*, párrafo 68, Lord Reed había identificado que uno de los objetivos de una audiencia equitativa es evitar la sensación de injusticia que podría surgir si a las personas cuyos derechos se vieran afectados significativamente por decisiones adoptadas en el ejercicio de funciones administrativas o judiciales se denegare un procedimiento respetuoso con su derecho de participación en las actuaciones mediante las cuales se adoptase dicha decisión. En el párrafo 70, observaba que los tribunales han reconocido los sentimientos de resentimiento que se despiertan si se deja a una de las partes de un procedimiento judicial en una posición en la que le es imposible influir en el resultado. En opinión del Sr. Southey, la sensación de resentimiento mencionada supone una verdadera preocupación en estos procedimientos si, después de haber hecho campaña durante tanto tiempo, las determinaciones clave se dan en circunstancias en las que la capacidad de los principales participantes familiares para influir en el resultado quedase restringida por el hecho de no haber podido contratar a letrados especiales. Esta cuestión ya había sido incluso más reveladora en ocasiones anteriores durante las que los letrados especiales habían estado muy implicados en acciones litigiosas que dieron lugar a la constitución de la Comisión.
36. El concepto de la confianza o del aquietamiento adquirió un papel central en los alegatos orales. El Sr. Southey partió de la base de que las comisiones públicas fueron creadas para abordar asuntos de interés público, como se refleja en el artículo 1(1) de la Ley de 2005. De ello se deduce que la capacidad de examinar y cuestionar las pruebas en nombre de los principales participantes familiares proporciona tranquilidad a estos y a la ciudadanía y promueve la confianza pública en las conclusiones de la Comisión. Por el contrario, negar a los principales

participantes familiares representación durante las audiencias en las que se conocieran testimonios importantes posiblemente conllevaría el socavamiento de la confianza pública en el trabajo de la Comisión. Aunque a las familias y a sus equipos jurídicos no se les permitiera estar presentes en una vista a puerta cerrada, les tranquilizaría la participación de letrados especiales que actuasen únicamente en defensa de sus intereses.

37. La importancia de un procedimiento equitativo, las ventajas del sosiego y la consecuente confianza pública fueron postuladas por el Sr. Southeby como el contexto en el que debe considerarse el precedente relativo a la autoridad para designar letrados especiales. En definitiva, lo que él sostenia que podía extraerse de la jurisprudencia es lo siguiente: donde existía la facultad de examinar material en audiencias a puerta cerrada en ausencia de una de las partes, siempre se generaban reservas en lo referente a equidad. Sin embargo, los tribunales con esta potestad también eran competentes y con obligación de garantizar la equidad procesal. En consecuencia, estos tribunales ostentaban autoridad de nombramiento de letrados especiales, porque esa medida mejoraba los derechos de la persona a la que se negaba el acceso.
38. Se dijo que estos factores estaban presentes en las circunstancias sometidas a consideración. El artículo 19 de la Ley de 2005 permite a la Comisión celebrar audiencias a puertas cerradas, pero el artículo 17 mantiene la obligación de actuar equitativamente. Dado que el artículo 19 prevé una desviación de las normas de equidad habituales, cualquier acotamiento a la asistencia debe ser el mínimamente necesario. La designación de letrados especiales ayudaría para minimizar el grado en que los principales participantes familiares se verían afectados negativamente de no contar con ellos.
39. Supuestamente, el precedente demostraba que se habían designado letrados especiales en una serie de acciones judiciales diferentes, como procedimientos penales, civiles y de la familia. Las decisiones en casos como *R v H* [2004] 2 AC, 134, *R (Roberts) v Parole Board* [2005] UKHL 45 y *Re T (Wardship: Impact of Police Intelligence)* [2010] 1 FLR 1048, se decía que demostraban la existencia de la capacidad de nombramiento sin necesidad de ninguna autoridad legal.
40. Concretamente, se invocó la causa de *Roberts*. Se alegó que ofrecía una analogía cercana con la situación que nos ocupa. Esta proposición estaba motivada por dos razones. En primer lugar, supuestamente existía cierto grado de similitud entre el marco estatutario que rige las comisiones y el régimen considerado en *Roberts*. En segundo lugar, la cuestión en *Roberts* surgió en el contexto de un órgano administrativo, en vez de una instancia considerada un tribunal convencional. Se dijo que el

principio que podía extraerse de la decisión en el asunto *Roberts* era el siguiente: en circunstancias en las que existe poder expreso para retener material ante una parte en algún tipo de procedimiento y ello da lugar a inequidad, el uso de un letrado especial puede mitigar dicha situación de inequidad. El valor de este asunto residía en que el régimen legal considerado en *Roberts* era análogo al régimen que rige las comisiones de investigación. En *Roberts* existía el poder de retención del material relevante y la obligación general de actuar equitativamente, lo que dio lugar al nombramiento de un letrado especial. En el presente caso, se permitieron expresamente las audiencias a puerta cerrada, a pesar de que ello se apartaba de los principios típicos de equidad. La legislación exigía entonces que el procedimiento adoptado fuera lo más equitativo posible. Al establecer ese requisito, se otorgaba implícitamente a una comisión de investigación la autoridad necesaria para obtener esa equidad procesal y, en caso necesario, para designar a un letrado especial. La comprobación de si tal nombramiento era necesario podría considerarse como una prueba de realización de la equidad.

41. Se reconoció que el Reglamento de Comisiones de Investigación no hace referencia a los letrados especiales, ni siquiera cuando establece quién puede formular las preguntas a los testigos. Esto, supuestamente, no era transcendente. El Reglamento se consideraba legislación secundaria. No podían interpretarse como la norma absoluta. La equidad procesal en *common law* complementaría el Reglamento, de modo que si el artículo 17 de la Ley de 2005 exigiera el nombramiento de un letrado especial para garantizar esa equidad, el hecho de que esa medida no se contemplase en el Reglamento de Comisiones de Investigación no sería un obstáculo. El Reglamento debe interpretarse de conformidad con la Ley de 2005.
42. A continuación, se hizo notar la Ley de Poderes de Instrucción de 2016 cuando el Sr. Southey pasó a explicar por qué ninguna de las disposiciones de esta Ley socavaba sus argumentos. El principio fundamental era que el artículo 56 de la Ley se aplicaba para impedir la presentación de pruebas, la formulación de preguntas o la revelación sobre el material de interceptación en cualquier tipo de procedimiento. El Anexo 3 especifica algunos tipos de procedimientos en los que se autorizan sesiones a puerta cerrada y en los que se desaplicaría el artículo 56. Algunos de esos procedimientos eran actuaciones en las que existía autoridad legal para el nombramiento de un letrado especial. Los párrafos pertinentes del Anexo permiten que un letrado especial debidamente designado participe en vistas a puerta cerrada cuando se desaplique la prohibición. Los párrafos 22 y 23 del Anexo 3 desaplican la prohibición del artículo 56 en lo referente a vistas a puerta cerrada celebradas en determinadas circunstancias en los diligencias en virtud de la Ley de Comisiones, pero no mencionan la posibilidad de participación

de letrados especiales.

43. Según el análisis del Sr. Southey, la importancia del Anexo 3 en relación con los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones parte de la apreciación de que el anexo no es exhaustivo, en el sentido de que no abarcaba todas las situaciones en las que pudiera ser necesario nombrar a un letrado especial. Se citó el ejemplo del Derecho de familia. Aunque en procedimientos de familia se podría designar a un letrado especial, no hay mención de tal excepción en el Anexo 3. Así pues, la falta de mención de la posibilidad de participación de un letrado especial en las actuaciones autorizadas en los párrafos 22 y 23 no es concluyente.
44. El párrafo 23 del Anexo 3 trata de las circunstancias en las que las pruebas que de otro modo estarían prohibidas podrían conocerse en lo que se define como «proceso acotado». El subpárrafo (2) identifica a las únicas personas que pueden asistir a dicha audiencia. El subpárrafo (2)(e) permite la presencia de «una persona que desempeñare las funciones necesarias para el buen funcionamiento de las actuaciones». Esto debería considerarse como una disposición plurivalente que podría vincularse a la estructura de la Ley de Comisiones y a los términos más amplios y flexibles del artículo 17 de dicha Ley. En consecuencia, si el nombramiento de letrados especiales fuere necesario para garantizar la equidad procesal en relación con las vistas generales a puerta cerrada celebradas en virtud del artículo 19 de la Ley de 2005, tal persona se consideraría necesaria para el correcto funcionamiento durante un proceso acotado. Por lo tanto, se le permitiría asistir en virtud de la estipulación del subpárrafo (2)(e). De ahí se desprende que los letrados especiales designados para actuar en interés de la familia no pueden quedar excluidos durante la celebración de procesos restrictivos.
45. Los puntos identificados por el Sr. Southey en relación con la equidad procesal y la justicia natural se examinaron seguidamente a través del prisma del Artículo 2 del CEDH. Se aceptó que el artículo 19 de la Ley de 2005 podía funcionar de forma compatible con el Artículo 2 [del CEDH], ya que no siempre es necesario celebrar audiencias públicas con los familiares más allegados. Eso no significa que la familia no tenga derecho a participar cuando proceda el artículo 19. En el párrafo 20 de la causa de *R (Amin) v Secretary of State for the Home Department* [2004], se ve reflejado el enfoque correcto a seguir. Aun cuando partes de un proceso de investigación se mantienen válidamente en la esfera privada —por ejemplo, cuando la policía está recopilando pruebas— es necesario satisfacer el examen reflejado en *Jordan v United Kingdom*. A saber, que en todos los casos el familiar más allegado de la víctima debe participar en las intervenciones en la medida necesaria para salvaguardar sus intereses legítimos. La salvaguarda de los intereses no se limitó a las preguntas a los testigos. Además, le preocupaba poder valorar si se había

producido un error de Derecho en relación con un procedimiento celebrado a puerta cerrada y si existía base probatoria de las conclusiones tomadas a partir de pruebas practicadas en sesiones a puertas cerradas. Según el alegato de Sr. Southey, sería fácil concebir circunstancias en las que los familiares allegados no pudieran salvaguardar sus intereses legítimos durante las vistas a puerta cerrada a falta de letrados especiales. En esa situación, la Comisión no estaría actuando de forma compatible con el Artículo 2. Ello, a su vez, apuntaba a la probabilidad de que existiera la autoridad para designar a un letrado especial y prevenir cualquier cuestión de incompatibilidad.

46. Se llegaría a la misma conclusión abordando la pregunta de qué mecanismo podría haber para proteger los intereses legítimos de los principales participantes familiares. En opinión del Sr. Southey, resulta útil considerar, por analogía, causas relacionadas con el artículo 6, en las que, según él, es más frecuente que se planteen cuestiones relativas a la seguridad nacional. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que pueden tomarse medidas para garantizar la protección de los intereses del Estado, pero que, cuando así fuere y en la medida de lo posible, deben existir salvaguardas adecuadas que garanticen los procedimientos contradictorios y el principio de la igualdad de armas. Sobre esta base, el Tribunal Europeo respaldó el uso de letrados especiales en el asunto *Regner v The Czech Republic* GC. Aunque reconoció que los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación no eran contradictorios, el Sr. Southey afirmó que el concepto de igualdad de armas seguía siendo importante, ya que varias partes estatales estarían presentes durante cualquier vista a puerta cerrada.
47. Además, podría aplicarse otra prueba para determinar si los procedimientos conforme a la Ley de Comisiones de Investigación se tramitaron de conformidad con el Artículo 2. Se trata de la confianza pública, cuya importancia se puso de relieve en los asuntos de *R (JL) v Secretary of State for Justice [2009]* 1 AC 588 y *R (Amin) v Secretary of State for the Home Department*. En consecuencia, la forma de determinar si se había observado el Artículo 2 era examinar si los familiares habían podido salvaguardar adecuadamente sus intereses legítimos durante las actuaciones y si el mecanismo de que disponían para hacerlo inspiraba confianza pública. No hubo dificultades para garantizar que se disponía de un mecanismo adecuado, ya que la facultad básica otorgada a los presidentes de las comisiones de investigación para garantizar la equidad tendría que incluir la capacidad para garantizar que el procedimiento adoptado se ajusta a lo dispuesto en el Artículo 2. Era importante tener en cuenta que el Sr. Underwood (KC) y el Sr. Kennedy habían comparecido como letrados especiales en el contencioso-administrativo que precedió a la Comisión de investigación. Los fundamentos

considerados más discutibles estaban todos relacionados con la información de inteligencia. Por lo tanto, los principales participantes familiares estaban convencidos de que los letrados especiales debían haber desempeñado un papel importante en la consecución de la comisión de investigación pública. Los principales participantes familiares confiaban en el Sr. Underwood como letrado principal y le creían defensor eficaz en su nombre.

48. Aunque los asuntos de *Ramsahai v Netherlands* (2008) 46 EHRR 43 y *R (JL) v Secretary of State for Justice* habían sido mencionados en los alegatos escritos de los principales participantes estatales, el Sr. Southey afirmó que no eran de ayuda. No eran pertinentes porque se centraban en la cuestión de si las diligencias debían celebrarse en público o no. No se concernían con la cuestión de la participación de los más allegados y cómo se propiciaba esa participación.
49. El concepto de la necesidad de representación de los intereses de los principales participantes familiares en las audiencias a puerta cerrada era el quid de todo lo dicho por el Sr. Southey. Supuestamente, la naturaleza inquisitoria del procedimiento y el papel del Letrado ante la Comisión no bastaban para satisfacer los requisitos de equidad procesal, ni el Artículo 2, en este contexto. Ni la Comisión ni su Letrado representaban los intereses de las familias. Según lo comentado, el alcance de esta deficiencia quedó ilustrado con una serie de ejemplos que demostraban las limitaciones del papel del Letrado ante la Comisión. Se dijo que les resultaría difícil ser imparciales y promover las cuestiones que una de las partes quisiera plantear. Al considerar si las objeciones del Estado a la revelación [de pruebas] eran adecuadas, en el contexto de una solicitud para dictar orden limitativa, el Estado tendría ventaja. El Estado podía contratar a abogados experimentados para defender sus alegatos. Se esperaría que el Letrado ante la Comisión ofreciera asesoramiento imparcial, mientras que los letrados especiales que actuasen en nombre de las familias podrían argumentar eficazmente contra el Estado y a favor de una exhibición [de pruebas] más extensa. Además, no se podía esperar que el Letrado de la Comisión argumentara que se había producido algún error de Derecho en las vistas a puerta cerrada. Se ofreció un ejemplo sugerido. Si los abogados de la Comisión de investigación argumentasen a favor de la revelación, pero el Presidente rechazara ese argumento a favor de una alegación presentada por un participante principal del Estado, no habría, en primer lugar, ninguna base sobre la que los principales participantes familiares pudieran conocer esta decisión e impugnarla. En segundo lugar, aunque el Letrado ante la Comisión considerase que la decisión constituye un error de Derecho, no habría ningún método para promoverlo, ya que su deber sería para con la Comisión.

50. Este tipo de desventaja se aplica no solo a las decisiones adoptadas durante las audiencias a puerta cerrada, sino también a las conclusiones extraídas de las pruebas presentadas en dichas sesiones. En ausencia de letrados especiales, los principales participantes familiares no tendrían la oportunidad de refutar las determinaciones tomadas sobre la base de las pruebas oídas durante las vistas a puerta cerrada.

51. La existencia de ventajas de este tipo a disposición de los principales participantes estatales, y denegadas a los principales participantes familiares, vino a demostrar una desigualdad de armas. Esta desigualdad constituye una violación de las exigencias nacionales de equidad procesal y de justicia natural. Asimismo, significaba que los principales participantes familiares no podían salvaguardar sus intereses legítimos, con la consecuencia de que las actuaciones no serían compatibles con el Artículo 2.

52. Como se señaló, este tipo de cuestiones se pusieron claramente de manifiesto al considerar que Sir Ronnie Flanagan, antiguo Jefe de Policía de la RUC y el PSNI, era también uno de los principales participantes. En el pasado había sido objeto de críticas por parte de algunas familias. El Sr. Southey sugirió que sería difícil ver por qué Sir Ronnie debería ser excluido [sic] de las audiencias a puerta cerrada que proceden bajo la autoridad del artículo 19 de la Ley de 2005. Esto significaría que estaría en condiciones de sopesar la posibilidad de objeción a las decisiones o conclusiones adoptadas por la Comisión en las sesiones a puerta cerrada. A falta de letrados especiales, eso le daría una ventaja que se negaría a los principales participantes familiares. Como alternativa, si hubiera justificaciones para excluir a Sir Ronnie de las audiencias a puerta cerrada, eso dejaría al Letrado ante la Comisión en la difícil tesitura de tener que hacer las preguntas en nombre de partes con intereses encontrados.

Epígrafe 3: Respuesta

Los alegatos del Ministro

53. En calidad de participante principal, el Ministro para Irlanda del Norte actúa en interés de todos los departamentos gubernamentales con los que colabora la Comisión, así como en interés de las principales agencias nacionales de inteligencia y seguridad del Reino Unido. En su nombre, la Sra. Grange (KC) alegó que ni la legislación ni el Reglamento complementario que rigen las comisiones de investigación por ley establecidas permiten el nombramiento de letrados especiales. En su opinión, esta era la conclusión clara que debía extraerse:

- un examen de los términos utilizados en el marco estatutario que rige la gestión de las comisiones de investigación;
- el contexto en el que se aprobó la legislación; y
- las diversas modificaciones introducidas por el Parlamento en la legislación

en el ámbito de seguridad nacional desde la entrada en vigor de la Ley de 2005.

Formulación de los términos utilizados en el marco estatutario

54. La Sra. Grange afirmó que el marco estatutario debería considerarse la norma absoluta para la tramitación de toda pesquisa, incluidas, en caso necesario, las audiencias a puerta cerrada celebradas en virtud del artículo 19. De ahí se desprendía que la cuestión de la existencia de una autoridad concreta solamente podría determinarse teniendo en cuenta todas las disposiciones legislativas y no únicamente centrándose en los términos del artículo 17 de la Ley de 2005. Desde una perspectiva más amplia, podría considerarse que la Ley de 2005 y el Reglamento asociado proporcionan un régimen completo para la retención de material reservado, según fuese necesario, y para la celebración de vistas orales sin público o sin la presencia de determinados principales participantes, cuando [esa presencia] pudiere ser perjudicial haciendo necesario el ocultamiento de dicho material. Régimen que reside principalmente en los artículos 19 y 20 de la Ley de 2005.

55. También supuestamente los términos del Norma 12 eran importantes. Esta norma es de aplicación cuando una comisión de investigación ha recibido material potencialmente relevante y el Presidente está considerando, por ejemplo, si dictar o no una orden limitativa de revelación de información. La norma permite el acceso al material relevante a otras personas, que de otro modo no estarían autorizadas a verlo, para ayudar al Presidente a adoptar sus decisiones. La Sra. Grange sostuvo que de estas disposiciones legales se podía apreciar que el Parlamento había dado a la figura de los presidentes de comisiones de investigación herramientas para ayudarles a determinar si se debe dictar orden limitativa y orientarlos en cuanto a quién debía contribuir a ese proceso.

56. La opinión de que el marco estatutario proporcionaba una norma completa para determinar si se debían celebrar audiencias a puerta cerrada y, en caso afirmativo, cómo, tuvo importante repercusión al volver a enlazar con el artículo 17, cuyo principio reza del modo siguiente: «Con arreglo a cualquier disposición de la presente Ley o de las normas previstas en el artículo 41.» Según alegaba la Sra. Grange, esto se interpretaría en el sentido de que al otorgar el Parlamento poderes específicos al presidente de una comisión de investigación es ahí donde se ha decidido establecer un punto de equilibrio en relación con la equidad. Por consiguiente, si el Parlamento hubiera tenido la intención de incluir en el régimen en cuestión la autoridad para designar a letrados especiales, lo habría dicho expresamente. El hecho de que no hubiera obrado de ese modo era supuestamente un poderoso indicador de la

ausencia de tal autoridad.

57. A continuación, se señalaron otros aspectos del marco estatutario que apuntaban en la misma dirección. La designación de la figura de un letrado ante la comisión estaba prevista tanto en el Reglamento como en la Ley, la cual preveía la remuneración de dicha persona e inmunidad procesal. El papel de los letrados especiales era poco habitual, en el sentido de que normalmente no tenían ningún deber para con las personas cuyos intereses representaban en las vistas a puerta cerrada y no tenían ninguna relación profesional, tal como se entiende habitualmente, con esa persona o esas personas. La peculiaridad de esa relación exigía una delimitación y una explicación, como las que podían encontrarse en otros marcos estatutarios en los que se contemplaba el nombramiento de letrados especiales.
58. La Norma 10 se refiere al testimonio oral y prescribe quién tiene derecho a hacer preguntas a los testigos. La única oportunidad de que el representante de un principal participante interrogase a un testigo se presentaba de haberse concederse permiso para ello en virtud de la aplicación de los párrafos (4) y (5). Por ello, se puede observar que en los procedimientos de la Ley de Comisiones de Investigación, la figura del presidente ejerce un control estricto sobre las preguntas a los testigos. Dado que un letrado especial no puede ser designado para actuar como «representación letrada reconocida» en la forma prevista en la Norma 6, no existe ninguna disposición que permitiere a un letrado especial formular preguntas o solicitar turno de preguntas. Esto no solo apuntaba a la falta de función alguna para un letrado especial, sino que también servía para subrayar la centralidad del papel del presidente de la comisión y del letrado ante la comisión a la hora de dirigir las diligencias. Esto, a su vez, sirvió para reforzar la distinción entre el procedimiento de la Ley de Comisiones de Investigación, que estipulaba una investigación inquisitoria, y el litigio contradictorio. Esta distinción es crucial para comprender la necesidad del tipo de equilibrio atenuante que pueden aportar los letrados especiales en los procedimientos contradictorios, en los que los derechos o las acusaciones son resueltos por una autoridad judicial que actúa como árbitro. Esa misma distinción sirvió para explicar por qué en los procedimientos inquisitorios no existía tal necesidad comparable.

Finalidad y contexto de la Ley de 2005

59. La finalidad de una ley parlamentaria y el contexto en el que se hubiere promulgado proporcionan un marco de orientación para el uso del lenguaje empleado en la Ley: *R (Daly) v Secretary of State for the Home Department* [2000] 2 AC 532 en 548; *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] All ER 654 en el párrafo [5]. La Sra. Grange afirmó que una de las finalidades clave de la aprobación de la Ley de 2005 era controlar el coste de las comisiones de investigación.

Los términos del artículo 17(3) imponen al presidente la obligación de dirigir las diligencias de investigación teniendo en cuenta la necesidad de evitar costes innecesarios. El artículo 39 faculta al Ministro para limitar el alcance de la responsabilidad de gasto si una comisión de investigación se apartase de sus atribuciones y cometido. Casi la mitad de las 34 disposiciones del Reglamento de Comisiones de Investigación de 2006 guardan relación con los costes. Habida cuenta de estas restricciones, se alegó que el Parlamento no habría concedido al presidente de una comisión de investigación la facultad implícita de nombrar a letrados especiales sin prever en absoluto las consecuencias económicas de hacerlo, que podrían ser muy importantes en una comisión de investigación con celebración de algunas vistas a puerta cerrada.

60. Más fundamentalmente, el contexto de la legislación es la creación de un régimen inquisitorio. En su opinión, este era el factor más relevante a la hora de interpretar las disposiciones de la Ley y de las normas que la acompañan. La diferencia más obvia entre las actuaciones de la Ley de Comisiones de Investigación y los litigios *inter partes* es que en aquellas no se contemplan partes en busca de argumentos o agendas contrapuestos, cada una de las cuales intentando llevar la pesquisa en distintas direcciones. Las comisiones de investigación por estipulación normativa se crearon para examinar asuntos de importancia pública y hacerlo mirando al pasado, pero también para mirar al futuro y hacer recomendaciones. Por eso se contempla la figura del presidente, asistido por el letrado ante la comisión, que lleven las diligencias de investigación a término de forma objetiva e independiente. Las disposiciones en materia de revelación contempladas en la Ley y el Reglamento se elaboraron en torno a ese enfoque inquisitorio y reflejan el hecho de que no existía ningún requisito de representación parcial en una comisión de esta naturaleza. Todos los participantes deben centrarse en ayudar al presidente a gestionar las diligencias de investigación. Contar con letrados especiales que representen intereses particulares en los procedimientos a puerta cerrada no sería ético con el proceso inquisitorio. Todo ello se ve respaldado por los términos del Artículo 2(1), que deja claro al principio de la Ley de 2005, que el presidente (o cuadro) de una comisión de investigación tiene expresamente prohibido entrar a determinar la responsabilidad civil o penal de una persona. Por lo tanto, una comisión de investigación es muy distinta a un litigio contradictorio, lo que aclara la cuestión de lo que exige la equidad. Una apreciación adecuada de esta distinción ayudó a comprender por qué el Parlamento no había previsto el nombramiento de letrados especiales al determinar cómo debía alcanzar el equilibrio de ecuanimidad.

Otros desarrollos normativos

61. La tercera vertiente de este alegato se refirió a las enmiendas a la legislación en materia de seguridad nacional que abordaban la cuestión de la medida en que el material relacionado con la interceptación podría

estar disponible durante actuaciones conforme a la Ley de Comisiones de Investigación. Este proceso comenzó con la propia Ley de 2005, con la modificación de la prohibición que entonces figuraba en los artículos 17 y 18 de la Ley de Regulación de los Poderes de Instrucción de 2000 [*Regulation of Investigatory Powers Act 2000*] de divulgar o revelar el contenido de las comunicaciones interceptadas o la existencia de una orden judicial para ello. El párrafo 21 del Anexo 2 de la Ley de 2005 tenía por efecto permitir que se revelara al cuadro de la comisión material que de otro modo estaría prohibido si en el transcurso de las diligencias el cuadro de la comisión hubiese ordenado que la exhibición del material se hiciese únicamente ante ellos. El artículo 74(1) de la Ley de Lucha Antiterrorista de 2008 [*Counterterrorism Act 2008*] introdujo una nueva modificación para permitir que dicha revelación se hiciera extensiva a los letrados ante la comisión, así como al cuadro. Posteriormente, la Ley de Poderes de Instrucción de 2016 introdujo nuevas modificaciones, con el efecto de que el Parlamento se dedicó a analizar con sumo cuidado a quienes entre el personal de las comisiones de investigación se podía dar acceso a esta especie concreta de material reservado. No se hizo excepción alguna para los letrados especiales. Supuestamente, esto sugeriría firmemente que el marco estatutario de la Ley de Comisiones de Investigación no autorizaba el nombramiento de letrados especiales. Si el Parlamento hubiera pensado que una comisión de investigación ostentaba tal autoridad, no habría ninguna razón para crear una situación en la que el presidente, el letrado ante la comisión y el abogado ante la comisión pudieran tener acceso a una cierta categoría de material reservado, sin incluir a los letrados especiales en esa dispensa. El conjunto del marco estatutario debe interpretarse de manera coherente. La explicación que así lo permite es que no existía autoridad alguna para designar a letrados especiales para participar en las vistas a puerta cerrada celebradas en los procedimientos conforme a la Ley de Comisiones de Investigación.

62. A la luz del grado de confianza depositada por los principales participantes familiares en la causa *Roberts v Parole Board*, la Sra. Grange ofreció algunos argumentos sobre el efecto que, en su opinión, debería tener en mi decisión. El contexto en el que se tomó la decisión es importante. Había mucho en juego por ambos lados: la seguridad pública apuntaba a la necesidad de que la Comisión de Libertad Condicional (Parole Board) dispusiera de todo el material pertinente relativo al riesgo y, por otro lado, la libertad del solicitante, lo que apuntaba a la exigencia en equidad de que este pudiera responder a la información presentada en contra de su puesta en libertad. Las facultades expresas de que disponía la Comisión de Libertad Condicional eran distintas de las de las actuaciones conforme a Ley de Comisiones de Investigación e incluían la autoridad para adoptar medidas accesorias o conducentes al cumplimiento de sus funciones. Estas competencias eran pertinentes a la

decisión mayoritaria a la que se llegó en ese caso. Dada la importancia del contexto al valorar lo que exigía la equidad, el contrapeso atenuante de la figura del letrado especial estaba disponible como un paso accesorio o conducente al cumplimiento de la función de la Comisión de Libertad Condicional. El muy diferente contexto en el que se tomó la decisión ofrece una tenue correlación con las circunstancias de los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación.

63. En cuanto a los requisitos del Artículo 2, la Sra. Grange afirmó que la jurisprudencia dejaba claro que la obligación instructora no exigía que el público o los principales participantes tuvieran pleno acceso a todos los aspectos de unas diligencias de investigación ni a las pruebas. El uso de actuaciones a puerta cerrada ha sido autorizado, en caso necesario, como lo atestiguan causas como *R (Amin) v Secretary of State for the Home Department*; *Ramsahai v Netherlands* y *R (JL) v Secretary of State for Justice*. El precedente no sugiere que deba nombrarse a un letrado especial durante los procedimientos inquisitorios para así cumplir con las disposiciones del Artículo 2. Lo que exigía la equidad era que los familiares más allegados participaran en la medida necesaria para salvaguardar sus intereses. Se pudo comprobar que las familias estaban muy interesadas en cualquier comisión de investigación por estipulación normativa. Tenían derecho a solicitar la condición de principal participante, solicitar representación letrada, trabajar con el letrado ante la comisión, sugerir preguntas y solicitar al presidente hacer preguntas ellos mismos. Cuando llegó el momento de procedimientos a puerta cerrada celebrados bajo la autoridad en virtud del artículo 19, por definición, dichas sesiones concernían material sobre el que la familia no podía dar instrucciones, porque no sabían de qué se trataba. Cualquier reserva por su parte o línea de investigación que desearan que se siguiera para obtener una visión general del tema, podría ser seguida a sugerencia suya por el letrado ante la comisión.
64. Lo que debe entenderse es que el Parlamento había decidido dónde lograr el equilibrio en cuanto a lo que la equidad requiere en el contexto de los procedimientos conforme a la Ley de Comisiones de Investigación, incluso en relación con las audiencias a puerta cerrada. Ese equilibrio reconocía que en los procedimientos a puerta cerrada podía ocurrir algo que los letrados de las sesiones abiertas no conociesen y no pudiesen impugnar. Sin embargo, el Parlamento había decidido que las salvaguardias implantadas —a saber, la independencia y la experiencia del presidente y el papel del letrado ante la comisión— significaban que la equidad quedaba atenuada en la medida necesaria, dado que no se trataba de un proceso en el que se estuviera determinando la responsabilidad civil o penal.
65. Lograr el equilibrio de esta manera también era coherente con la forma en que las instancias de apelación habían respetado la discreción o

latitud de que disponían los presidentes de las comisiones de investigación y sus letrados para dirigir los asuntos, tanto procesal como sustantivamente, de la manera que consideraren más eficaz. La Sra. Grange sugirió que era muy raro que un tribunal de apelación interfiriera en una decisión tomada por una comisión de investigación reglamentaria. El Parlamento había pretendido crear un régimen completo y proporcionado en términos de costes. La naturaleza única del régimen inquisitorio diseñado por la Ley confería al letrado y al abogado ante la comisión, como define la Norma 2, el deber de investigar. Además, vino a explicar el nivel de deferencia otorgado a las decisiones adoptadas. Por estas razones, se suponía que el beneficio de seguimiento de un letrado especial, tal como lo identificó el Sr. Southey, no era necesario ni apropiado.

66. Para concluir sus argumentos sobre la cuestión de la autoridad de nombramiento, la Sra. Grange mencionó fallos anteriores sobre este tema. Al igual que las alegaciones presentadas por el Sr. Southey, sugirió que las alegaciones escritas y orales combinadas que se me habían presentado habían analizado el tema en profundidad y con detalle, de un modo que no parecía haber sido el caso en esas investigaciones anteriores.

Los otros principales participantes no familiares

67. Los alegatos en nombre del Defensor del Pueblo en materia policial para Irlanda del Norte y del Servicio de Policía de Irlanda del Norte, en la medida en que son pertinentes, han quedado suficientemente recogidos en el resumen de la argumentación expuesto anteriormente. Se señaló en nombre de Sir Ronnie Flanagan que era probable que este tuviera autoridad para ver la mayor parte del material reservado en ese momento y que bien podría haberle sido mostrado el verdadero material que la Comisión iba a examinar en las sesiones a puerta cerrada. Por lo tanto, su equipo letrado prevé que la Comisión pueda tener en mente llamar como testigo a Sir Ronnie a su debido tiempo. Del mismo modo, se alegó que se le debía conceder el derecho a declarar si la Comisión considerase que alguno de los elementos en cuestión podía ayudarle a defenderse de las críticas. En cualquiera de estas circunstancias, se argumentó que Sir Ronnie y su equipo letrado requerirían la revelación de material relevante reservado, pero no se percibió la necesidad de nombrar a un letrado especial que actuara en su nombre. Aparte de estas situaciones, Sir Ronnie y su representación letrada no deseaban acceder a material reservado y se conformaban con que las sesiones a puerta cerrada fueran dirigidas por el Letrado ante la Comisión.

Epígrafe 4: Deliberaciones y análisis

Estructura

68. Los alegatos conjuntos presentados por los letrados abordaron una cuestión importante en cuanto a procedimientos en virtud de la Ley de

Comisiones de Investigación y se presentaron de forma adecuadamente detallada y útil. Por ello, conviene que los aborde de la forma más completa posible. Propongo realizar ese análisis de la siguiente manera.

En primer lugar, haré una introducción sobre la naturaleza de las diligencias de la Comisión.

En segundo lugar, trataré de identificar la intención del Parlamento en relación con la tramitación de las audiencias a puerta cerrada celebradas bajo la autoridad del artículo 19 de la Ley de 2005. En este ejercicio, voy a trazar algunos de los antecedentes de la Ley y considerar la formulación elegida en lo que parecen ser las disposiciones pertinentes. A continuación, compararé el régimen de la Ley de 2005 con otras disposiciones legales en las que se contemplan las vistas a puerta cerrada. Por último, en este ejercicio, examinaré la cuestión de si las disposiciones de la Ley de Poderes de Instrucción de 2016 tienen relevancia y qué luz, en su caso, pueden arrojar sobre la cuestión de fondo.

En tercer lugar, sopesaré el efecto que debe darse a los argumentos relativos a la justicia natural y a la equidad procesal. Mediante este ejercicio trataré de separar la arquitectura definitoria de los procedimientos contradictorios frente a los inquisitorios, con el fin de establecer el marco adecuado en el que evaluar lo que significan las consideraciones de justicia natural y equidad procesal en el contexto de los procedimientos conforme a la Ley de Comisiones de Investigación. Una vez hecho esto, abordaré individualmente cada uno de los principales puntos planteados.

En cuarto lugar, consideraré qué añade a la cuestión, si así lo hiciera, la obligación procesal implícita de investigación contenida en el Artículo 2 del CEDH.

Una vez acometida esta labor, expondré seguidamente mis conclusiones y abordaré la cuestión del ejercicio de la discrecionalidad.

Introducción

69. La Comisión de investigación del atentado de Omagh es, por supuesto, una comisión establecida en virtud de las disposiciones de la Ley de 2005. Estas diligencias de investigación se denominan a menudo «comisiones públicas», aunque este término no se utiliza en la norma ni en el Reglamento que la acompaña. Esta descripción puede inducir a error, ya que la legislación aplicable prevé circunstancias en las que el público puede ser excluido de las diligencias de la comisión. En su declaración ante el Parlamento anunciando la creación de la comisión, el entonces Ministro para Irlanda del Norte se refirió a la creación de «comisión de investigación reglamentaria independiente». Esa frase describe adecuadamente el proceso y la terminología utilizada tiene cierta importancia, ya que su uso adecuado distingue las comisiones de otros

tipos de procesos legales.

70. El primer e importante punto de distinción es entre una investigación establecida por ley y un tribunal. Un tribunal está investido de un remanente de poderes inherentes para regir su propio proceder que sin duda puede, en circunstancias apropiadas, extenderse a la capacidad para solicitar el nombramiento de un letrado especial: *R (on the application of Malik) v Manchester Crown Court* [2008] EWHC 1362 (Admin) en el párrafo 99; *R v H and Others* [2004] 2 AC 134 en el párrafo 22. Como Presidente de una comisión de investigación por ley establecida, me limito a ejercer los poderes conferidos por la Ley de 2005 o el Reglamento que la complementa. El alcance de cualquier poder inherente de que disponga para regir el proceder de la Comisión se engloba en los términos del artículo 17 de la Ley de 2005. Toda la atención de las dilatadas y detalladas deliberaciones ante mí se centraba en la simple cuestión de si el deber que reside en ese artículo de actuar con equidad al tomar cualquier decisión sobre el proceder o tramitación de una comisión de investigación, era lo suficientemente amplio como para dar cabida a la utilización de letrados especiales en procedimientos a puerta cerrada, de tal manera que me proporcionase una base competente para solicitar tal nombramiento o nombramientos al más alto funcionario jurídico del Estado correspondiente.

La intención del Parlamento

71. El enfoque que he adoptado para la resolución de esta cuestión consiste en comenzar examinando si puede discernirse la intención del Parlamento en relación con el uso de letrados especiales en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. Se trata de un ejercicio en el que hay que prestar atención a las palabras utilizadas en su contexto particular y en el que puede ser importante tener en cuenta el contexto más amplio del conjunto de la norma. Las notas aclaratorias pueden ayudar, además de otras ayudas externas como los Libros Blancos del Gobierno, a elucidar la finalidad de la legislación. El contexto que revelan estos materiales podrá ayudarnos a determinar el significado de la norma, aunque se diere o no ambigüedad e incertidumbre: *For Women Scotland Ltd v The Scottish Ministers* [2025] UKSC 16 en el párrafo 9, citando el fallo de Lord Hodge en *R (O) v Secretary of State for the Home Department* [2022] UKSC 3.

72. El proceso de identificar cuál era la intención del Parlamento puede abordarse considerando en primer lugar los antecedentes que llevaron a la aprobación de la Ley de 2005. La génesis de la Ley puede remontarse al anuncio del día 24 de febrero de 2004 de la Comisión Parlamentaria de la Administración Pública de que se examinaría la cuestión de «Gobierno por comisiones de investigación» y a la lista de preguntas publicadas sobre el valor de las comisiones de investigación establecidas por ministros. En respuesta, el 6 de mayo de 2004, el Ministerio de Asuntos

Constitucionales publicó un documento de consulta titulado: «Comisiones de investigación eficaces». No se publicó libro blanco alguno, pero el documento de consulta cumplía una función similar. Por lo tanto, me parece útil y apropiado tener en cuenta su contenido. La pregunta 12 del documento planteaba la siguiente pregunta:

«¿Deberían tramitarse las comisiones de investigación siempre en público o se dan circunstancias en las que sería correcto conducirlas en privado?»

73. En sus párrafos 118 a 135, el documento de consulta analizaba las ventajas de celebrar una comisión de investigación en público, frente a la necesidad o las ventajas de celebrar la totalidad o parte de la investigación en privado. El párrafo 125 incluía la siguiente declaración:

«Es muy importante que la práctica de la prueba no se lleve a cabo en público si pudiere peligrar la seguridad nacional. El ministro encargado de establecer la comisión de investigación tiene la obligación de garantizar que la publicación de material durante la pesquisa no debilite las medidas de seguridad nacional, e igual necesite ordenar que una parte o la totalidad de las diligencias de la comisión se celebren en privado por este motivo. Los presidentes de las comisiones de investigación también deben poder celebrar audiencias en privado si surgieren cuestiones con ramificaciones en materia de seguridad nacional.»

El párrafo 135 reconciliaba este artículo del documento de consulta al afirmar lo siguiente:

«En resumen, el Gobierno cree que hay circunstancias en las que sería correcto tramitar en privado las diligencias de la comisión de investigación, parcial o totalmente, y prevé que cualquier legislación en materia de comisiones de investigación debería ocuparse de esto. A veces, el mismo ministro tendrá que decidir desde el principio la celebración en privado de una comisión de investigación. En otras situaciones, corresponderá al presidente decidir si las audiencias se celebran en privado. Cuandoquiera que las actuaciones se celebraren en privado, es importante exponer claramente la motivación de tal medida y que la comisión de investigación se lleve a cabo de acuerdo con los requisitos fundamentales de la equidad. Si se introdujeren normas procesales, como se ha comentado en la respuesta a la pregunta 11, podrían abarcar las disposiciones relativas a las comisiones de investigación privadas.»

74. El Discurso de la Reina del 23 de noviembre de 2004 afirmaba lo siguiente:

«Se propondrá legislación para proporcionar un marco completo para las comisiones de investigación reglamentarias sobre asuntos de interés público.»

El proyecto de ley sobre comisiones de investigación se presentó ante la Cámara de los Lores y se sometió a su primera lectura dos días después, el 25 de noviembre de 2004. El artículo 17 del proyecto de ley, tal y como se presentó, se refería a la «Restricción de acceso público, etc.» Los cinco

primeros párrafos del artículo se reprodujeron en términos idénticos en lo que se convirtió en el artículo 19 de la Ley de 2005. Los dos párrafos restantes se transpusieron a lo que se convirtió en el artículo 18 de la Ley. En su párrafo tercero, las notas aclaratorias adjuntas al proyecto de ley establecían lo siguiente:

«El proyecto de ley sobre comisiones de investigación tiene por objeto establecer un marco legal completo para las comisiones creadas por los ministros para el examen de asuntos de interés público. Da efecto a las propuestas contenidas en un documento de consulta del Gobierno de fecha 6 de mayo de 2004 titulado *Comisiones de investigación eficaces (...)*.»

75. La intención, tal y como se expone tanto en el Discurso de la Reina como en las notas aclaratorias, respalda la afirmación de la Sra. Grange de que la legislación fue concebida para abarcar un plan exhaustivo para la tramitación de comisiones de investigación reglamentarias. Por supuesto, el Sr. Southey sostuvo lo contrario, basándose en lo que él consideraba los amplios términos del artículo 17 de la Ley de 2005. El proyecto de ley llegó a la Cámara de los Comunes para su segunda lectura el 15 de marzo de 2005. Al examinar lo que dijo el Secretario Parlamentario de Asuntos Constitucionales al presentar el proyecto de ley, me parece que merecería la pena destacar tres afirmaciones referentes a la finalidad del proyecto de ley. A saber:

- El proyecto de ley tenía por objeto reformar las modalidades de comisiones de investigación sobre hechos de interés público grave.
- El proyecto de ley fue concebido para crear un nuevo marco legal completo para las comisiones que los ministros constituyeran a fin de examinar determinados acontecimientos que hubiesen provocado preocupación ciudadana.
- El proyecto de ley asentaría sobre unas bases más adecuadas y completas la capacidad de gestión de comisiones públicas eficaces en circunstancias en las que pudieren surgir cuestiones de seguridad nacional.

76. Estas afirmaciones son coherentes con lo que se dice en las notas aclaratorias del proyecto de ley. En la medida en que pueda decirse que existe ambigüedad o incertidumbre sobre la cuestión de si el marco estatutario pretende ser exhaustivo, me parece lícito tenerlas en cuenta vistos los criterios de *Pepper v Hart* [1993] AC 593.

77. La Ley de Comisiones de Investigación de 2005 entró en vigor el 7 de junio de 2005. Los términos de los artículos 17, 18, 19 y 20 se prefiguraron exactamente con esa misma formulación en el proyecto de ley, a excepción de una ligera modificación del 20(6) que es intrascendente a los efectos actuales. Las notas aclaratorias de la Ley repiten lo dicho en relación con el proyecto de ley, a saber:

«La Ley de Comisiones de Investigación tiene por objeto proporcionar un

marco normativo completo para las comisiones de investigación establecidas por ministros con el objeto de examinar asuntos de interés público.»

78. El Reglamento de Comisiones de Investigación de 2006, elaborado por el Ministro de Justicia (Lord Chancellor) en virtud del artículo 41 de la Ley, entró en vigor el 1 de agosto de 2006. Ni en la Ley ni en el Reglamento se menciona la función de los letrados especiales, ni se faculta a nadie para nombrarlos.
79. Antes de la aprobación de la Ley de 2005, las comisiones de investigación se habían tramitado de forma *ad hoc*, o en virtud de la legislación específica de la materia que se trataba y, ocasionalmente, en virtud de las disposiciones de la Ley de Tribunales de Comisiones de Investigación (Pruebas) de 1921 [*Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921*] (véanse los párrafos 1 y 17 del documento de consulta). Pareciera evidente que el Parlamento pretendía reformar estas estructuras sustituyéndolas por un marco nuevo y completo para la tramitación de las comisiones de investigación reglamentarias. La cuestión que se planteaba en el párrafo 2 del documento de consulta era precisamente si una legislación que estableciera un marco normativo completo para todas las comisiones de investigación estaría justificada. Esa era la intención expuesta en el discurso de la Reina, que se repitió en las notas aclaratorias de ambos textos, la del proyecto de ley y la de la Ley. El Secretario Parlamentario dio la misma explicación en cuanto a la finalidad del proyecto de ley cuando lo presentó ante la Cámara de los Comunes.
80. Otro elemento del contexto en el que se enmarcó la Ley de 2005 se refiere a los gastos. La Sra. Grange estaba claramente en lo cierto al identificar que el coste asociado a las comisiones de investigación era una cuestión que preocupaba al Parlamento al redactar los términos del proyecto de ley. Así se desprende del documento de consulta y se refleja en las disposiciones de la Ley relativas al pago de gastos, como los artículos 39 y 40. La obligación de evitar gastos innecesarios se impone directamente a la figura del presidente de una comisión de investigación en virtud del artículo 17(3). Como mencionó la Sra. Grange, varias de las disposiciones del Reglamento de las Comisiones de Investigación también se refieren a la cuestión del coste. Es perfectamente evidente que el tipo de función contemplada por el Sr. Southey, y los que adoptaron sus argumentos, daría lugar a una considerable carga económica que tendría que sufragarse con fondos públicos.
81. Teniendo en cuenta estos antecedentes, estoy de acuerdo en que hay cierta fuerza en el argumento de que el Parlamento no habría concedido al presidente de una comisión de investigación poder implícito para prever la participación de letrados especiales sin hacer ninguna disposición para hacer frente a las consecuencias económicas. Sin

embargo, en mi opinión, una consideración mucho más poderosa es la siguiente. Es evidente que la necesidad de proteger el material confidencial desde el punto de vista de la seguridad nacional, en el contexto del nuevo régimen normativo propuesto, fue consideración primordial del Parlamento desde el principio. En el documento de consulta se menciona sin rodeos. Al presentar el proyecto de ley en la Cámara de los Comunes, el Secretario Parlamentario lo consideraba parte de las ventajas del régimen normativo.

82. La forma en que debía prestarse la tutela correspondiente se encuentra principalmente en los artículos 18, 19 y 20 de la Ley. El artículo 18 establece el principio de que, a reserva de lo dispuesto en el artículo 19, las actuaciones de una comisión de investigación deben estar abiertas al público para que este asista a las sesiones o las vea por otros medios. El artículo 19 establece que pueden imponerse limitaciones de asistencia a las comisiones de investigación, o a parte concreta de ellas, así como a la revelación o publicación de pruebas o documentos aportados a la comisión. Las restricciones así impuestas únicamente podrán ser las que el ministro o el presidente consideraren favorables al cumplimiento de las atribuciones y cometido de la comisión, o necesarias en aras del interés público, en consideración de determinadas cuestiones especificadas. Entre otras, cualquier riesgo de daño o perjuicio que tales restricciones pudieren prevenir o reducir. Daño o perjuicio a la seguridad nacional o a las relaciones internacionales. El artículo 20 establece otras disposiciones referentes a los avisos y órdenes limitativos que regulan hasta qué punto deben permanecer en vigor y cómo pueden revocarse esas restricciones.
83. Si concurrieren circunstancias que justificasen el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 19, entonces está claro y no se cuestiona que aquellas pueden justificar que el presidente de una comisión de investigación se negare a revelar material relevante a los principales participantes familiares y a su representación letrada. Las mismas circunstancias pueden justificar igualmente su exclusión de las audiencias relativas a dicho material.
84. La Norma 12 también contribuye al régimen relativo al funcionamiento del artículo 19. Se titula *Disclosure of potentially restricted evidence* ['Revelación de pruebas potencialmente restringidas'] y sus términos exactos se han expuesto más arriba. Se puede observar que esta norma establece un procedimiento diseñado para ayudar al presidente de la comisión de investigación a determinar si las pruebas o los documentos entran en el ámbito de aplicación de un aviso limitativo, o si se debe dictar orden limitativa. En resumen, el presidente estará autorizado para revelar o exhibir lo que se denomina «pruebas potencialmente restringidas» a «un particular» que de otro modo no estaría autorizada a verlas, si considera que dicha revelación es necesaria

para la resolución de una petición y siempre que se satisficieran otras condiciones.

85. Resulta evidente que, a través del artículo 19, el Parlamento estableció un procedimiento que hacía efectiva la intención del Gobierno de garantizar que las comisiones de investigación pudieran llevarse a cabo en privado cuando fuese necesario. A través de la Norma 12, se proporcionó posteriormente a la presidencia un método para obtener ayuda con la determinación de si era necesario o no ejercer el poder que confiere el artículo 19. El concepto de letrados especiales era bien conocido por el Parlamento en el momento en que el proyecto de ley avanzaba en su recorrido legislativo. Por lo tanto, el punto de partida es observar que al erigir un procedimiento que tendría el efecto de excluir a los principales participantes familiares, el Parlamento no hizo ninguna mención al posible papel de los letrados especiales.

86. Comprensiblemente, no se me sugirió que la referencia de la Norma 12 a la oportunidad de revelación a «un particular» fuera lo suficientemente amplia como para incluir la figura del letrado especial. «Particular» es un término que connota algo muy diferente de un representante. Si hubiese existido la intención de incluir al letrado especial en esta norma, cabría esperar que el Parlamento simplemente lo hubiera dicho. En cualquier caso, la ausencia de condiciones en la norma sobre el alcance de la comunicación con el principal participante desaconseja rotundamente tal argumento. Cabe destacar asimismo que en el artículo 19 no aparece ninguna disposición similar que contemple la revelación a «un particular». Parecería poco útil un sistema que permitiera a un letrado especial intervenir en nombre de un principal participante en la cuestión de si deben autorizarse audiencias a puerta cerrada y que, sin embargo, no previera la representación de los intereses de dicho principal participante en cualquier audiencia a puerta cerrada que se autorizara.

87. Se podría elucidar más información teniendo en cuenta algunas de las otras disposiciones incluidas en el régimen para la tramitación de comisiones de investigación reglamentarias. El poder especificado en el artículo 17 de la Ley permite al presidente determinar el procedimiento y el desarrollo de la comisión de investigación. No obstante, se indica expresamente que esta facultad está subordinada a cualquier disposición de la Ley o del Reglamento. En el Reglamento se presta atención a quién puede formar parte del «equipo de la comisión» y quién puede optar a algunos de los puestos que lo integran. Existe un procedimiento especificado en la Norma 6 para el nombramiento de «representación letrada reconocida» que actúe en nombre de un principal participante y la Norma 8 estipula el nombramiento de un servicio jurídico que asista a los representantes letrados reconocidos en el desempeño de sus funciones. No se puede designar a un letrado especial en virtud de las normas 6 u 8.

88. La Norma 10 se titula «Testimonios orales» y prescribe quién puede interrogar a los testigos. Los términos en los que se ha formulado esta norma se han expuesto más arriba. La Norma 10 especifica que únicamente el letrado ante la comisión y el presidente (o el cuadro) tendrán derecho a interrogar a los testigos. El representante letrado reconocido (y, por tanto, cualquier miembro de su equipo jurídico designado para asistirle) podrá solicitar permiso para hacer preguntas al testigo. Cualquier petición de este tipo requerirá la identificación de las materias a tratar en el interrogatorio al testigo y si esas preguntas suscitarían nuevas cuestiones o, en caso contrario, por qué deberían permitirse las preguntas.
89. Como ya se ha señalado en el párrafo 73 más arriba, el documento de consulta sugería que las normas de procedimiento podrían abarcar las disposiciones relativas a comisiones de investigación privadas. El Reglamento de 2006 no menciona específicamente cómo deben celebrarse las vistas a puerta cerrada. Eso no significa que se pasara por alto la sugerencia ni que las vistas orales a puerta cerrada se dejaran sin procedimiento rector. Al contrario, la Norma 10 es de aplicación «cuando un testigo declarare verbalmente durante una audiencia pesquisidora». Por ello, esta norma parece abarcar expresamente cualquier forma de audiencia testifical celebrada en el marco de los procedimientos de la Ley de Comisiones de Investigación. De ello se deduce que, del mismo modo deliberado, en una audiencia a puerta cerrada celebrada en virtud del artículo 19 debe seguirse el mismo procedimiento que en cualquier otra. Sigue sin apreciarse la oportunidad de que participe un letrado especial.
90. Es difícil aceptar que la ausencia de cualquier mención en la Norma 10 de papel alguno para el letrado especial fuera un descuido o que, en el contexto de lo que fue diseñado como un régimen normativo completo, el Parlamento pretendiera que el papel del letrado especial se diera por implícito. Los términos de esta norma parecen demostrar lo contrario, al igual que la matización que da a conocer la autoridad del presidente en virtud del artículo 17(1). Por lo tanto, hay fuerza en el argumento de que si el Parlamento hubiera previsto la figura de un letrado especial que pudiera contribuir de alguna manera en los procedimientos conforme a la Ley de Comisiones de Investigación lo habría dicho y que la ausencia de tal declaración es deliberada y reveladora.

Procedimientos comparados

91. Este análisis puede ensayarse más a fondo examinando la práctica del Parlamento al estipular el uso de letrados especiales en otros tipos de procedimientos. Otros regímenes normativos prevén la práctica de la prueba en audiencias a puerta cerrada (o en ausencia de una de las partes) y el nombramiento de un letrado especial que represente los intereses de la parte excluida. Entre otros:

- Procedimientos ante la Comisión Especial de Apelaciones en Inmigración.
- Procedimientos ante la Comisión de Apelaciones para Organizaciones Proscritas.
- Procedimientos ante los Comisionados de Revisión de Condenas nombrados en virtud de la Ley Norirlandesa (Condenas) de 1998 [*Northern Ireland (Sentences) Act 1998*].
- Procedimientos relativos a actos de discriminación impugnados ante el Tribunal creado en virtud del artículo 91 de la Ley de Irlanda del Norte de 1998 [*Northern Irrland Act 1998*].
- Procedimientos ante los tribunales laborales.
- Procedimientos ante la Comisión de Apelaciones en materia de Acceso a Agentes Patógenos (creada por la Ley de Lucha Antiterrorista, Delincuencia y Seguridad de 2001 [*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*]).
- Recursos presentados en virtud de la Ley de Ordenación del Territorio de 1990 [*Town and Country Planning Act 1990*], de la Ley de Ordenación (Edificios Catalogados y Zonas de Conservación) de 1990 [*Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990*] y de la Ley de Ordenación (Sustancias Peligrosas) de 1990 [*Planning (Hazardous Substances) Act 1990*]. Aunque cada una de estas leyes estipula las audiencias a puerta cerrada tal cual promulgadas, la posibilidad de designar a un letrado especial solamente surgió con las enmiendas introducidas en cada ley mediante el artículo 80 de la Ley de Ordenación y Expropiación Forzosa de 2004 [*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*].
- Procedimientos de restricción financiera en virtud del artículo 63 de la Ley de Lucha Antiterrorista de 2008.
- Procedimientos en materia de prevención e investigación antiterrorista en virtud de la Ley de Medidas de Prevención e Investigación del Terrorismo de 2011 [*Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*].
- Procedimientos en los que interviene el artículo 6 de la Ley de Justicia y Seguridad de 2013 [*Justice and Security Act 2013*].
- Procedimientos conforme a la Orden de Exclusión Temporal en virtud de la Ley de Lucha Antiterrorista y Seguridad de 2015 [*Counter-Terrorism and Security Act 2015*].

- Procedimientos sobre peticiones en virtud del artículo 38 de la Ley de Sanciones y Lucha contra el Blanqueo de Capitales de 2018 [*Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018*].
- Procedimientos concernientes a medidas de prevención e investigación en virtud del Título II de la Ley de Seguridad Nacional de 2023 [*National Security Act 2023*].
- Procedimientos ante la Comisión de Libertad Condicional de Inglaterra y Gales.
- Procedimientos ante el Comisionado de Libertad Condicional de Irlanda del Norte.

92. La legislación que regula casi todos estos procedimientos adopta una fórmula muy similar. Se confiere expresamente por ley la facultad de nombrar a letrados especiales, que se complementa con una serie de normas contenidas en la legislación subordinada que prescriben la función de los letrados especiales en esos procedimientos concretos. En relación con la Comisión de Libertad Condicional de Inglaterra y Gales, la situación parece ser algo diferente. El Reglamento de la Comisión de Libertad Condicional de 2011 [*Parole Board Rules 2011*] reconocía la posibilidad de que el Abogado del Estado nombrara a un letrado especial. Sin embargo, la Norma 17 del reglamento actual (Normas de 2019 modificadas en 2024) estipula que ante una orden de no revelación que se refiera tanto al preso como a su representante, el presidente de la comisión estará facultado para indicar al Abogado del Estado que designe a un letrado especial. La legislación que permitía el nombramiento de letrados especiales en los siete primeros tipos de procedimientos enumerados anteriormente estaba en vigor antes de la promulgación de la Ley de 2005.

93. Otros elementos de uniformidad tienden a encontrarse en las distintas normas relativas al procedimiento que debe seguirse en las actuaciones a las que estas se aplicaran. Esto se refleja en las disposiciones aprobadas tanto antes como después de la promulgación de la Ley de 2005. Se identifica al correspondiente (y variable) más alto funcionario jurídico del Estado con poder discrecional para nombrar a un letrado especial. La función del letrado especial suele especificarse en las normas pertinentes, y esta varía supuestamente en función del alcance de la participación que se considerase necesaria o adecuada. En algunos procedimientos el letrado especial puede presentar alegatos, aportar pruebas y hacer las reprenguntas a los testigos¹. En otros procedimientos no tienen autoridad para aducir pruebas². A veces puede dársele la posibilidad de presentar alegatos por escrito³. En algunos procedimientos necesita permiso para que se le permita hacer las reprenguntas⁴. Además, suelen incluirse disposiciones detalladas sobre con quién puede comunicarse el letrado especial y en qué circunstancias.

94. Así pues, las disposiciones de la Ley de 2005 y el Reglamento de 2006 contrastan fuertemente con esta aparente práctica legislativa. Sin embargo, las disposiciones relativas a la restricción concerniente a la revelación y asistencia a las vistas de las comisiones de investigación constituyen una parte destacada del marco estatutario dispuesto en la Ley de 2005. Aquellas se exponen con cierto detalle en los artículos 19 y 20. En ninguno de los sentidos podrían considerarse referencias a cuestiones accesorias o subordinadas. Como ya se ha señalado, fueron de las primeras medidas reconocidas como necesarias. Si el Parlamento hubiera pensado que los letrados especiales podían desempeñar, o desempeñarían, un papel en cualquiera de los procedimientos previstos en esos artículos cabría esperar que lo hubiera dicho, utilizando algo similar a la fórmula reconocible empleada en tantos otros tipos de procedimientos. En cambio, a pesar de otorgar al presidente de una comisión de investigación la facultad de excluir a los principales participantes y a su

¹ P. ej.: Reglamento de (Procedimiento) de la Comisión Especial de Apelaciones en Inmigración de 2003 [*Special Immigration Appeals Commission (Procedure) Rules 2003*].

² P. ej.: Reglamento de (Procedimiento) del Tribunal de la Ley de Irlanda del Norte de 1999 [*Northern Ireland Act Tribunal (Procedure) Rules 1999*; Reglamento de (Procedimiento) de la Comisión de Apelaciones en materia de Acceso a Agentes Patógenos de 2002 [*Pathogens Access Appeal Commission (Procedure) Rules 2002*] y el Reglamento de (Procedimiento) del Comisariado de Libertad Condicional de 2009 [*The Parole Commissioners' Rules (Northern Ireland) 2009*]].

³ P. ej.: Reglamento de Ordenación (directrices procesales de seguridad nacional y representantes designados) (Inglaterra) de 2006 [*Planning (National Security Directions and Appointed Representatives) (England) Rules 2006*]

⁴ P. ej.: Reglamento de (Procedimiento) de la Comisión de Apelaciones para Organizaciones Proscritas [*Proscribed Organisations Appeal Commission (Procedure) Rules 2007*].

representación letrada, con el fin de prevenir posibles perjuicios en asuntos tan delicados como la seguridad nacional, no hay nada de naturaleza comparable ni en la Ley de 2005 ni en el Reglamento de 2006.

95. El hecho de que no se mencione a qué alto funcionario jurídico del Estado debe dirigirse el presidente de una comisión de investigación para solicitar el nombramiento de letrados especiales, ya que la naturaleza del concepto de letrado especial implica que el nombramiento no puede ser realizado por un principal participante o por el presidente mismo, no es baladí. Cada uno de los regímenes antes mencionados sí identifica a quién debe dirigirse la petición de nombramiento. Si tal designación fuera válida durante las actuaciones de una comisión de investigación, la ausencia de tal instrucción causaría, cuando menos, complicaciones. Igual podría ser que distintos altos funcionarios jurídicos del Estado ostentarián autoridad para ello, dependiendo de dónde se constituyera la sede de la comisión de investigación o tal vez de quién la hubiera establecido. En los alegatos escritos que se me presentaron, algunos de los principales participantes sugirieron que se dirigiera la petición al Abogado del Estado para Inglaterra y Gales, otros sugirieron que se dirigiera al Abogado del Estado para Irlanda del Norte y otros sugirieron que el destinatario correcto sería el Abogado del Estado para Irlanda del Norte.
96. Después de haber sido cuidadosos con la especificación de la disponibilidad de los letrados especiales en tantos tipos diferentes de procedimientos y de ser prescriptivos sobre la elaboración del modelo de sus funciones y obligaciones, es difícil aceptar que cuando se trataba de considerar la seguridad nacional y otras cuestiones delicadas en el contexto de diligencias en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación, el Parlamento se contentara con dejar todas esas cuestiones en manos de la figura de los presidentes en el ejercicio de una discreción amplia e indefinida. Por ende, me parece que cuando se examina el argumento de la Sra. Grange de la presente forma comparada, queda más claro que esta tenía razón al afirmar que el Parlamento había omitido deliberadamente la mención del papel de los letrados especiales en el procedimiento de la Ley de Comisiones de Investigación.
97. En mi opinión, la cuestión que se perfila con mayor claridad al considerar de forma acumulativa las cuestiones examinadas anteriormente es que el Parlamento no contempló función alguna para los letrados especiales en aquellas vistas autorizadas en virtud del artículo 19 de las que se excluyese a los principales participantes y a su representación letrada. Me parece correcto considerar que el marco estatutario es exhaustivo a propósito.

Examen más detenido

98. Así pues, la cuestión puede reexaminarse desde una perspectiva diferente. La Ley de 2005 no siempre funciona de forma aislada cuando una comisión de investigación examina material o conoce testimonios en ausencia del público o de los principales participantes. Hay un tipo concreto de pruebas que pueden presentarse durante la audiencia de una comisión de investigación autorizada por el artículo 19, pero únicamente si se aplican otras restricciones especificadas reglamentariamente. Este material y pruebas se refieren a aquellas «conductas relacionadas con la interceptación» o al contenido de las comunicaciones interceptadas.

99. La Ley de Interceptación de Comunicaciones de 1985 *[Interception of Communications Act 1985]* caracterizó de ilícita la presentación de pruebas o la formulación de preguntas en cualquier actuación judicial que sugirieran que se había producido la interceptación de comunicaciones. Con el tiempo, esta prohibición se fue suavizando en relación con determinados tipos de procedimientos y pasó a regularse mediante la Ley de Regulación de los Poderes de Instrucción de 2000. La Ley de Poderes de Instrucción de 2016 (en lo sucesivo, la «LdPI») es en la actualidad la norma rectora. El artículo 56 de la LdPI estipula la exclusión total —bien mediante revelación, prueba o afirmación, a efectos de o en relación con cualquier procedimiento judicial o diligencias en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación— de cualquier información tendente a revelar el contenido de una comunicación interceptada o sugerente de que se haya dado cualquier conducta relacionada con interceptaciones. A pesar de esta prohibición, el Anexo 3 de la LdPI especifica varios tipos de actuaciones en las que se desaplica la prohibición.

100. En los párrafos 5 a 18 del Anexo, doce de los tipos de procedimientos mencionados en el antecedente párrafo 91 se identifican como diligencias durante las cuales se desaplica la prohibición. En cada caso, el párrafo correspondiente explica que, aunque la prohibición del artículo 56 no se aplica a esos procedimientos, no se permite la revelación a determinadas partes o personas. El efecto, en cada caso, es que el párrafo correspondiente permite la revelación y la aducción de pruebas sobre conductas relacionadas con la interceptación o el contenido de las comunicaciones interceptadas en audiencias a puerta cerrada, según permita la legislación que rige los tipos de procedimientos en cuestión. En cada caso, el párrafo correspondiente del Anexo 3 permite asimismo la revelación a un letrado especial, designado en virtud de las disposiciones relativas a ese tipo de procedimiento. En suma, el anexo identifica los tipos de procedimientos en los que pueden presentarse pruebas de interceptación en vistas orales a puerta cerrada de las que queda excluida la parte relevante, la cual podría estar representada por un letrado especial.

101. El Anexo 3 también identifica los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación como aquellos a los que puede desaplicarse la prohibición. La promulgación de la LdPI amplió por primera vez la posibilidad de aportar pruebas sobre el contenido de las comunicaciones interceptadas en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. Antes, sin embargo, una comisión de investigación podía prestar atención a comunicaciones interceptadas en determinadas circunstancias. Igual, nos resultaría instructivo seguir el desarrollo de estas oportunidades.

102. El párrafo 20 del Anexo 2 de la Ley de 2005 modificó el artículo 17 de la Ley de Regulación de los Poderes de Instrucción de 2000 con el fin de aclarar que la prohibición general era procedente a las actuaciones judiciales o a los procedimientos conforme a la Ley de Comisiones de Investigación (definidos como procedimientos en virtud de la Ley de 2005). El párrafo 21 del Anexo establecía que la prohibición se desaplicaba en la medida en que se permitiera la revelación al cuadro de una comisión de investigación celebrada en virtud de la Ley de 2005 en el curso de la cual el cuadro hubiera ordenado que dicha exhibición [de pruebas] se hiciera únicamente ante él. Otra modificación ulterior dejaba claro que dicha orden de revelación no se dictaba a menos que el cuadro quedase convencido de que las circunstancias excepcionales del caso hacían necesaria la revelación para así permitir a la comisión cumplir con sus atribuciones y cometido. A consecuencia de esa modificación, el contenido de las comunicaciones interceptadas podía proporcionarse al presidente y a cualquier otro miembro que formara parte del cuadro, pero a nadie más, ni dentro del equipo de la comisión ni allende.

103. El artículo 74(1) de la Ley de Lucha Antiterrorista de 2008 introdujo una nueva modificación en el artículo 18 de la Ley de Regulación de los Poderes de Instrucción de 2000. En esta ocasión, el efecto fue permitir la revelación a una persona designada letrado ante la comisión de investigación, además de a los miembros del cuadro. Se mantuvieron las matizaciones adicionales referentes a la revelación. Así quedaron las cosas hasta la promulgación de la LdPI, cuando se hizo posible presentar pruebas de comunicaciones interceptadas en vista oral en el marco de los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación.

104. Los párrafos 22 y 23 del Anexo 3 de la LdPI se refieren, respectivamente, a la revelación [de pruebas] ante una comisión de investigación y presentación de pruebas ante una comisión de investigación. En la actualidad, el párrafo 22 permite la exhibición de material prohibido al cuadro de la comisión y a cualquier persona designada como letrado ante la comisión o abogado ante la comisión de investigación. Al igual que antes, la revelación es únicamente válida

cuando el cuadro hubiera ordenado la exhibición solo ante sus miembros, o ante el cuadro y el letrado o abogado ante la comisión de investigación. Como ocurría anteriormente, dicha orden de revelación únicamente puede dictarse si el cuadro considerara que las circunstancias excepcionales del caso hacen esencial esa revelación para permitirle cumplir con sus atribuciones y cometido.

105. Ninguno de los párrafos del Anexo 3 concernientes a otros tipos de procedimientos divide las disposiciones sobre la revelación de pruebas y sobre el conocimiento de testimonios en dos párrafos distintos, del mismo modo que se hace en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. Esto se debe a la distinta naturaleza inquisitoria de los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación, en los que la propia comisión recopila el material y la cuestión de lo que debe considerarse relevante y aportarse como prueba corresponde a la propia comisión de investigación. En los demás tipos de actuaciones contempladas en el Anexo 3, las partes controlan el material que desean presentar ante el organismo pertinente.

106. Seguidamente, el párrafo 23 del anexo prevé un mecanismo por el cual el contenido de cualquier comunicación interceptada, o la información sobre el hecho de la interceptación, puede presentarse como prueba y tenerse en cuenta en el marco de las diligencias de la comisión de investigación. Este párrafo funciona en conjunción con la Ley de 2005, ya que establece que puede celebrarse una audiencia en virtud del artículo 19 de dicha Ley, pero únicamente si existen ciertas restricciones precisas en cuanto a quién puede asistir a ella. Este tipo de audiencia se distingue de otras que se rigen por un aviso limitativo conforme al artículo 19, u orden limitativa, por denominarse audiencia de «procedimiento restringido». El párrafo 23(2) establece que dicha audiencia será aquella durante la que las restricciones impuestas en virtud del artículo 19 de la Ley de 2005 prohíben la asistencia de cualquier persona distinta de:

- «(a) un miembro del cuadro de la comisión;
- (b) toda persona designada como asesor jurídico de la comisión;
- (c) toda persona que fuere parte relevante en el procedimiento;
- (d) toda persona que representare a esa otra persona a los efectos del procedimiento o
- (e) toda persona que desempeñare el cometido necesario para el buen funcionamiento de las actuaciones».

107. El término «parte relevante» se define en el párrafo 23(4). A estos efectos, pueden tenerse en cuenta las letras (a) y (b) del párrafo 4. El párrafo 23(4)(a) permite la asistencia de la persona que hiciese la

exhibición o revelación ante la comisión de investigación durante la vista del procedimiento restringido, lo que podría preverse como algún ente gubernamental o un funcionario de dicho ente. El párrafo 23(2)(d) permite que el representante de dicha persona (o ente) esté presente durante el procedimiento restringido. Esta sería la vía a través de la cual se podría conceder autorización de asistencia a quienes actuasen en nombre del Ministro. El párrafo 23(4)(b) permite la comparecencia del testigo que fuera a declarar sobre asuntos que, de otro modo, estarían prohibidos por el artículo 56 de la LdPI. El testigo que declara en la vista del procedimiento restringido corresponde por ende a la definición de «parte relevante».

108. Como es evidente, el letrado especial no figura en la lista, ni por nombre ni por descripción de su función. El Sr. Southey trató de explicar que el Anexo 3 no constituía una lista exhaustiva de circunstancias en las que se podía designar a letrados especiales. Con el debido respeto, eso es correcto, pero creo que no viene al caso. El Anexo 3 constituye una lista completa de los procedimientos en los que pueden presentarse pruebas referentes a interceptaciones. Además, identifica en cuáles de esos procedimientos pueden participar letrados especiales. La argumentación del Sr. Southey en lo referente al Anexo 3 guardaba relación con el ámbito de aplicación del párrafo 23(2)(e). No me es posible aceptar su proposición de que la oportunidad que brinda lo estipulado en este subpárrafo contemple la asistencia de un letrado especial. Hay dos razones para llegar a esta conclusión.

109. La primera razón guarda relación con a quién va dirigida la letra (e) del párrafo. Para ello, hay que remitirse a los subpárrafos o letras anteriores. La letra (a) permite la asistencia del presidente. El mero hecho de que se especifique este permiso pone de relieve lo prescriptivos que pretenden ser los términos del artículo 23(2). La letra (c) autoriza la presencia del testigo pertinente. Una vez más, la audiencia difícilmente podría funcionar sin esa participación. Las letras (b) y (d) identifican a los abogados que pueden asistir. Eso nos deja con el subpárrafo o letra (e). En mi opinión, este subpárrafo está diseñado para permitir la asistencia de intérpretes, operadores de tecnología de la información, custodios de las pruebas y otras personas que prestaran la asistencia necesaria al presidente o al letrado ante la comisión. La necesidad de autorizar específicamente la asistencia de las personas que desempeñan dichas funciones de apoyo a una vista de procedimiento restringido surge del contraste entre la forma en que el párrafo 23 permite la presentación de pruebas que de otro modo estarían prohibidas en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación y la forma en que se autorizan dichas pruebas en los demás tipos de procedimientos incluidos en el anexo.

110. Cada uno de los demás párrafos pertinentes del Anexo 3 se refiere a

procedimientos ante tribunales, comisiones o juzgados, en los que las disposiciones que los rigen pueden autorizar audiencias a puerta cerrada, con el efecto de que una parte de las actuaciones y sus representantes quedan excluidos de dicha vista. En relación con cada uno de esos otros procedimientos, el párrafo correspondiente del Anexo 3 estipula la admisión de pruebas del contenido de las comunicaciones interceptadas, o de información sobre el hecho de la interceptación, ante el órgano correspondiente o en actuaciones del tipo a que se refiere el párrafo. Cada uno lo hace declarando que el artículo 56(1) no procede en lo referente a ningún procedimiento del tipo al que se refiere el párrafo. Por consiguiente, podrán asistir quienes desempeñen las funciones de apoyo necesarias. Las únicas personas que no podrán asistir son las excluidas en virtud de la orden concedida con arreglo a la disposición rectora; es decir, la parte excluida y sus representantes. Por el contrario, en el párrafo 23 se adopta un enfoque más circunscripto, en el que la audiencia de un procedimiento restringido válido se define identificando a las personas con derecho a asistir. Si no existiera el subpárrafo (e), las personas que desempeñan funciones de apoyo necesarias no podrían asistir a una vista en un procedimiento en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación en el que se estuvieran aportando legalmente pruebas de comunicaciones interceptadas.

111. La segunda razón para llegar a la conclusión de que el párrafo 23(2)(e) no contempla la asistencia de un letrado especial durante una vista de procedimiento restringido también dimana de una comparación con las demás materias del Anexo 3. Cada uno de los doce tipos de procedimientos identificados en los párrafos 5 a 18 se rige por disposiciones legales, o por disposiciones legales complementadas por normas promulgadas bajo la autoridad de la ley reguladora. En cada uno de estos procedimientos se desaplica el párrafo 1 del artículo 56. No obstante, cada uno de estos párrafos especifica que la revelación a la parte excluida y a su representante sigue estando prohibida, a menos que dicho representante hubiera sido designado como letrado especial en virtud de las disposiciones aplicables al tipo de procedimiento en particular. El decimotercer tipo de procedimiento identificado en el Anexo 3 son las actuaciones ante el Tribunal de Poderes de Instrucción, que se especifica en el párrafo 4. No existe disposición alguna que estipule el nombramiento de un letrado especial dentro del marco estatutario aplicable a este Tribunal. Por lo tanto, en el párrafo 4 no se dice nada ese tipo de participantes. A excepción de los párrafos que abordan los procedimientos del Tribunal de Poderes de Instrucción y de la Ley de Comisiones de Investigación, cada disposición que desaplica la prohibición del artículo 56 especifica que la revelación puede hacerse a una persona designada para actuar como letrado especial.

112. Así pues, se observa que el Parlamento se ha preocupado de precisar

los distintos tipos de procedimientos en los que pueden presentarse lícitamente pruebas de interceptación. En los casos en que un letrado especial pudiera intervenir en un procedimiento de este tipo, se ha tenido la precaución de especificar que la prohibición del artículo 56(1) no es de aplicación a dicho letrado especial. Únicamente en el caso de los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación, pueden presentarse pruebas de interceptación legítimamente en una audiencia definida por la identificación de las personas con derecho de asistencia, y por la función que estas deben desempeñar. Si el Parlamento hubiera considerado que el letrado especial tiene un papel que desempeñar cuando las pruebas de interceptación se practicaran lícitamente durante una comisión de investigación, seguramente habría establecido una disposición en términos similares a la que adoptó en relación con los otros tipos de procedimientos. En estas circunstancias, es imposible aceptar que el Parlamento tuviera en mente autorizar la participación de letrados especiales en modo alguno de forma codificada mediante los términos que encontramos en el párrafo 23(2)(e).

113. Hay otra razón para concluir que el letrado especial no puede desempeñar ningún papel en una vista de procedimiento restringido. Como ya se ha mencionado, los párrafos 22 y 23 distinguen entre las circunstancias que permiten la revelación y las que permiten la celebración de una vista. La evolución de lo que se ha convertido en el párrafo 22 se explica más arriba. La consecuencia notable es que el acotamiento ante quienes se permite la revelación ha excluido sistemáticamente a un principal participante y a cualquier forma de representación de tal particular. No tendría sentido permitir que un letrado especial representara los intereses de un principal participante en una audiencia de procedimiento restringido si no existiese la facultad de permitir la revelación a dicha persona.

114. Dado que el Anexo 3 de la LdPI permite el uso de letrados especiales en otros tipos de procedimientos en los que se pueden aportar pruebas de comunicaciones interceptadas, la decisión del Parlamento de mantener la restricción sobre la revelación de dicho material en los procedimientos de la Ley de Comisiones de Investigación y decidir omitir toda referencia a la función de los letrados especiales en una vista de procedimiento restringido es un hecho elocuente. En mi opinión, la conclusión definitiva a la que hay que llegar es que no tenía pensado que los letrados especiales tuvieran cabida en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación concernientes a conductas relacionadas con la interceptación o al contenido de las comunicaciones interceptadas. Esta es la conclusión a la que he arribado tras haber examinado las disposiciones legales anteriormente expuestas.

115. Si la intención del Parlamento respecto a quién puede asistir a las

vistas de los procedimientos restringidos ha quedado clara, como así lo considero, no nos podemos alejar de la conclusión alcanzada a pesar de las cuestiones planteadas por el Sr. Southey en relación con la equidad, la justicia natural o el beneficio de una función de control ejercida por un letrado especial. Por lo tanto, dada la discreción que me otorga el artículo 17(1) de la Ley de 2005 no habría lugar para discrepar de esa opinión.

116. La razón de distinguir los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación de los otros tipos de procedimientos identificados en los párrafos 5 a 18 del Anexo 3 se debe supuestamente a que esos otros procedimientos son de naturaleza contradictoria y se ocupan, de una forma u otra, a la resolución de un derecho o demanda. Ninguno incluye a participantes con un cometido equivalente al de letrado ante la comisión. El Parlamento no puede desconocer el hecho de que los principales participantes excluidos seguirían interesados en las pruebas oídas durante las audiencias de procedimientos restringidos, ni al hecho de que desearían estar seguros de que dichas pruebas se hubieran examinado de forma diligente y exhaustiva. La interpretación general es que los principales participantes familiares demandan participar en el proceso en la medida necesaria para salvaguardar sus intereses legítimos: *(R (Amin) v Secretary of State for the Home Department; Jordan v United Kingdom*. La conclusión a la que llegamos es que, en lo concerniente a las audiencias de procedimiento restringido, el Parlamento quedó satisfecho con dejar la protección de cualquier interés de los parientes más allegados en manos del presidente de la comisión y del letrado ante la comisión. Esto no es sorprendente. Al fin y al cabo, cualquier punto relevante del interrogatorio o cualquier necesidad apropiada de examen de las pruebas, según percibidos por los familiares más allegados, sería igualmente de interés para el presidente y el letrado ante la comisión.

117. La conclusión de que no se permite que letrados especiales representen los intereses de los principales participantes excluidos de las vistas de los procedimientos restringidos debe considerarse en un contexto más amplio. Como se desprende del Anexo 3 de la LdPI, se confía en los letrados especiales para que estos comparezcan en las vistas de distintos procedimientos que examinan pruebas de interceptación. La confianza que se deposita en la integridad de los letrados especiales se otorgaría con la misma facilidad si participaran en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación relativos a las pruebas de interceptación. Del mismo modo, no parece que las pruebas de interceptación deban tutelarse más en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación que en cualquiera de los otros tipos de procedimientos contemplados en el Anexo 3. Se trata de una elección deliberada. Esencialmente, esto plantea la cuestión de si puede darse el caso de que los letrados especiales no tengan cometido

alguno en algunas secciones de los procedimientos reservados de las comisiones de investigación, pero sí puedan participar en otras secciones reservadas.

118. Las audiencias de procedimiento restringido se han añadido al régimen para la tramitación de comisiones de investigación reglamentarias. Cabría esperar una interpretación y funcionamiento coherente y consecuente de todo el régimen o marco. Por lo tanto, es difícil conciliar la conclusión alcanzada en relación con las vistas de procedimiento restringido con la sugerencia de que los letrados especiales pueden comparecer válidamente en otros tipos de vistas a puerta cerrada que se celebran en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación, tal como autoriza el artículo 19 de la Ley de 2005.

119. No considero que este razonamiento implique ningún ejercicio inadmisible de interpretación normativa, como el que se delibera en el manual *Bennion on Statutory Interpretation* (sección 24.19), y referido por los principales participantes familiares. Lo que es necesario es que yo determine el efecto de la LdPI sobre la cuestión de si pueden designarse letrados especiales para representar los intereses de los participantes principales excluidos en las vistas de los procedimientos restringidos. La conclusión a la que se llega tiende, pues, a reforzar la opinión de que el Parlamento tenía efectivamente la intención de que no se contemplara función alguna para los letrados especiales en otros procedimientos a puerta cerrada tal cual autorizados por el artículo 19 de la Ley de 2005.

120. Con el objeto de concluir la opinión sobre si los letrados especiales pueden participar de forma válida en los procedimientos a puerta cerrada regidos por el artículo 19, distintos de las vistas de procedimiento restringido, será necesario valorar el fondo de cada uno de los puntos alegados por el Sr. Southey. Al hacerlo, el objetivo será determinar si las consideraciones de justicia natural o de equidad procesal (que abordo en el Epígrafe 5) o los requisitos del Artículo 2 del CEDH (que abordo en el Epígrafe 6) implican que los principales participantes familiares tienen derecho a estar representados de algún modo en dichas vistas. Visto lo cual, estaré en condiciones de determinar si alguno de los alegatos me hace reconsiderar mi opinión sobre cuál debe de haber sido la intención del Parlamento.

Epígrafe 5: Deliberaciones y análisis

Cuestiones de justicia natural y equidad procesal

121. En apoyo del argumento de que la justicia natural es procedente en procedimientos de la Ley de Comisiones de Investigación, el Sr. Southey me indicó los siguientes precedentes: *R v Industrial Injuries Commissioner, ex p Moore* [1965] 1 QB 456; *Mahon v Air New Zealand Ltd*

[1984] AC 808 y *The Petition of Greater Glasgow Health Board for Judicial Review*. No tengo ningún reparo en aceptar esta proposición como una cuestión enmarcada en principios globales. Como dijo el Lord Hope, presidente, en el asunto de *Humphrey Errington (t/a H J Errington & Co) v Mrs Elizabeth Wilson and Others* 1995 SC 550 en 555:

«(...) el deber de actuar ecuánimemente, lo cual admiten el segundo y el tercer demandados, y el deber de actuar conforme a los principios de la justicia natural, que aduce el demandante, son formas distintas de expresar la misma cosa.»

122. La cuestión es qué significa la aplicación de los principios de justicia natural para los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. En el caso de la *Greater Glasgow Health Board* [Junta de Sanidad Comarcal de Glasgow], la cuestión era si debía admitirse como prueba un informe pericial presentado en nombre de la junta de sanidad. Como señaló Lady Wise, el informe estaba relacionado con:

«una cuestión central para la pesquisa; a saber, la seguridad o no del Hospital Universitario Queen Elizabeth.»

En el párrafo [33] de su dictamen, Lady Wise señaló que, en su aplicación a las comisiones de investigación reglamentarias modernas, las exigencias de la equidad incluían el examen de pruebas materiales sobre las cuestiones esenciales. Más adelante afirmó:

«Una vez que se sabe que se dispone de pruebas periciales sobre cuestiones técnicas y científicas, cuyas conclusiones contradicen las aportadas hasta la fecha por los peritos de la comisión de investigación, es difícil juzgar que su exclusión total de la examinatoria podría ser equitativa (sic).»

123. Esto es totalmente coherente con el requisito señalado por la Comisión Judicial del Consejo del Reino en el asunto de *Mahon*, según el cual el presidente de una comisión de investigación debe escuchar con imparcialidad cualquier testimonio relevante y argumento racional que una persona representada en las diligencias y cuyos intereses pudieran verse perjudicados por las conclusiones de las mismas desease presentar ante él. En esta situación la clave es la posibilidad de un resultado adverso. Es muy fácil entender por qué a las personas, o a los principales participantes, representados en una comisión de investigación y que pudiesen verse afectados negativamente por las conclusiones del presidente de la comisión de investigación, debe brindarse la oportunidad de ser oídos sobre si se debe llegar a esa determinación. En la actualidad, esta cuestión está más arraigada en el Reglamento de las Comisiones de Investigación que en su Norma 13(3) estipula que no podrá incluirse crítica explícita o significativa a persona alguna en ningún informe salvo que se le hubiera enviado una carta de advertencia y dado la oportunidad de responder a dicha misiva. Las circunstancias de los casos en los que han servido de amparo distan mucho de las de los principales participantes familiares en la presente investigación. Por supuesto, es

imposible que bajo ningún concepto se culpase a alguna de las víctimas o familiares de lo ocurrido, ni de que se criticase a ninguno de ellos en relación con la ocurrencia del atentado. ¿Es pues correcto afirmar que, en virtud de su condición de principales participantes, los principales participantes familiares tienen derecho a ser oídos en las audiencias a puerta cerrada, lo que exigiría que se les diera cabida a pesar de su legítima exclusión?

124. El derecho a ser oído, o a estar representado de algún modo ante el órgano decisorio, se reconoce fácilmente como un componente integral de los procedimientos contradictorios. Esto no puede trasladarse sin más a los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. Los factores que desencadenaron las estimaciones sobre justicia natural en casos como *Mahon y Greater Glasgow Health Board* surgieron de sus circunstancias fácticas específicas. No puede decirse que el derecho a ser oído en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación, que se basa en los principios de la justicia natural, forme parte de un criterio uniforme. Lo que se requiere a título de justicia natural dependerá de las circunstancias. En los alegatos orales se hizo referencia a la conocida proposición expuesta en *R v Secretary of State for the Home Department, Ex parte Doody* [1994] 1 AC 531, que merece la pena señalar:

«(3) Los principios de equidad no deben aplicarse de forma idéntica a fuerza de repetición en todas las situaciones. Lo que exige la equidad depende del contexto de la decisión, que debe tenerse en cuenta en todos sus aspectos.

(4) Una característica fundamental del contexto es la norma que crea la discrecionalidad, tanto en lo que se refiere a su formulación como a la configuración del sistema jurídico y administrativo en el que se adopta la decisión.»

El mismo argumento fue expuesto muchos años antes por Lord Justice Tucker en el asunto *Russell v Duke of Norfolk and Others* [1949] 1 All ER 109 en la página 118 en una frase que ha sido frecuentemente bien recibida:

«En mi opinión, no hay palabras que sean de aplicación universal a todo tipo de pesquisa y a todo tipo de tribunal nacional. Los requisitos de la justicia natural deben depender de las circunstancias del caso, la naturaleza de la pesquisa, bajo la cual actúa el tribunal, el asunto que se está tratando y demás.»

125. Por lo tanto, las proposiciones basadas en equidad que defiende el Sr. Southey deben examinarse en el contexto de los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación y, en particular, la naturaleza del proceso creado. La cuestión crucial dimanante es la naturaleza inquisitoria de las comisiones de investigación en virtud de la Ley de 2005. Aunque el Sr. Southey se contentó con aceptar que estos procedimientos debían describirse como inquisitorios, es instructivo reflexionar sobre los términos que enmarcaron sus argumentos. Habló en

todo momento de «las partes». Habló de la «ventaja» de una de las partes sobre otra y de la «desigualdad de armas». En el párrafo 20 de su alegato escrito, comentó la dificultad que supone para el Letrado ante la Comisión promover cuestiones que una de las «partes» desease plantear.

126. El conjunto de esta formulación tenía a sugerir que sus argumentos estaban como mínimo influidos por conceptos contradictorios comunes. Esta impresión se vio reforzada cuando trató de determinar el papel que debían desempeñar los letrados especiales en las vistas a puerta cerrada. Como se ha destacado anteriormente, me parece importante dejar claro que los aspectos específicos del derecho a ser oído conocidos en los procedimientos contradictorios no pueden simplemente trasladarse a los procedimientos inquisitorios. Teniendo esto en cuenta, la medida en que los dos tipos de procedimientos pueden considerarse diferentes puede ayudarnos a identificar la correcta aplicación de la justicia natural, o equidad procesal, en el segundo.

127. El punto de partida es identificar las distinciones que deben establecerse entre el proceso de una comisión de investigación y los procesos que nos encontramos en disputas litigiosas. La primera nítida distinción que surge entre los procedimientos inquisitorios y los contradictorios es quién controla el proceso. En los procedimientos contradictorios son las partes las que controlan el procedimiento, bien a través de los escritos de alegaciones o las pruebas que deciden aportar. Por el contrario, en los procedimientos inquisitorios es el juez o, en este caso, el control del proceso corresponde al presidente. La función de la presidencia de la comisión de investigación no es juzgar, sino investigar.

128. Se pueden detectar algunas afirmaciones que ilustran el alcance de esta diferencia. En *R(JL) v Secretary of State for Justice*, Lord Rodger of Earlsferry hizo ciertas observaciones sobre la naturaleza de una investigación independiente. Hablaba de las circunstancias de una investigación acerca de una muerte en prisión, aunque sus palabras sirven de aplicación general. En el párrafo 76 destacó el hecho de que los familiares más allegados podían estar en condiciones de aportar información y sugerir líneas de investigación, e hizo la siguiente declaración:

«A veces, los familiares estarán en condiciones de aportar información sobre el estado de ánimo del preso en el periodo anterior al incidente. Tal vez puedan sugerir líneas de investigación. Al ser independiente, el investigador es libre de rechazar las sugerencias si considera que las pesquisas no serían útiles. Cuando los familiares hayan tenido poco contacto con el preso y, por lo tanto, no tengan un conocimiento relevante de las circunstancias, la principal obligación del investigador será mantenerlos informados de cómo avanza la investigación y comunicarles sus determinaciones.»

En *R (Cabinet Office) v Chair of the UK Covid-19 Inquiry* [2024] KB 319, el Tribunal Divisional [de una de las tres grandes salas] sostuvo en el párrafo [52]:

«Está bien establecido que debe tenerse en cuenta el carácter investigador e inquisitorio de una comisión de investigación pública. Una comisión de investigación no consiste en determinar cuestiones entre las partes de un litigio civil o penal, sino en llevar a cabo una minuciosa investigación. La pesquisa tiene que seguir los indicios y no está sujeta a las normas que rigen la pertenencia y admisibilidad de las pruebas.»

129. La segunda distinción nítida y manifiesta se refiere al papel del letrado ante la comisión de investigación. El nombramiento de ese participante no es imprescindible, pero en una comisión de investigación de cierta complejidad es inevitable que se aproveche la oportunidad de hacerlo. La función del letrado ante la comisión es presentar las pruebas que conocerá la comisión de investigación. Además, es quien se pone en contacto con la representación letrada de los principales participantes para saber si hay algún asunto que desean que se analice en los capítulos concretos de presentación de pruebas. El letrado ante la comisión podría entonces ventilar cualquier cuestión de este tipo con el testigo pertinente, o decidir dejar el asunto en manos de la representación letrada para que esta lo planteara en el contexto de una petición de autorización conforme a la Norma 10. El papel del letrado ante la comisión no se reproduce en forma alguna en los litigios *inter partes*.

130. Cabe señalar asimismo otras características importantes. El hecho de que una comisión de investigación no esté determinando cuestiones de responsabilidad tiene una verdadera importancia en la distinción entre la naturaleza inquisitoria de su labor de examen y la naturaleza contradictoria de un litigio. Esta cuestión puede ser de especial importancia al tratar de entender lo que se pretende en cuanto a la tutela de los intereses legítimos de los principales participantes.

131. Además, existen otros puntos de distinción. En una comisión de investigación no se tiene que satisfacer la carga de la prueba y, como se ha señalado anteriormente, no se aplican las normas que rigen la pertenencia y admisibilidad de las pruebas. Otra característica muy pertinente de la práctica de las comisiones de investigación se refiere a la obtención y revelación [o exhibición] de pruebas. Mediante el uso de las disposiciones del artículo 21 de la Ley de 2005 y la Norma 9, la comisión reúne documentos e información. Previo examen y análisis de ese material, puede revelar parte del mismo, pero no todo, a los principales participantes. A la comisión corresponde decidir qué es relevante y debe exhibirse. Los principales participantes no tienen derecho a interrogar a los testigos ni a aportar pruebas en su propio nombre.

132. Ninguna de las presentes deliberaciones sugiere que la justicia natural o la equidad no tenga un cometido en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. Nada más lejos de ello. El deber de actuar equitativamente al tomar cualquier decisión sobre el proceder o la tramitación de una comisión de investigación está recogido en el artículo 17 de la Ley de 2005. La cuestión es que la naturaleza del proceso de la pesquisa dará sustento a lo requerido para satisfacer las estipulaciones del artículo 17. Además, cualquier examen sobre la equidad deberá tener en cuenta los métodos aplicados por la Comisión. Debe tenerse especialmente en cuenta el Protocolo conforme a la Norma 10, publicado el 9 de julio de 2025. En el párrafo 9 de dicho protocolo se explica el calendario que se seguirá en relación con los testigos y las pruebas testificiales del modo siguiente:

«La Comisión se desarrollará de forma continua en tres fases durante las tres semanas previas a la semana durante la cual el testigo deba prestar declaración.» En suma:

- a. Durante la primera semana, el Servicio jurídico de la Comisión distribuirá un Esquema testifical en relación con cada testigo que fuese a declarar durante la cuarta semana.
- b. Martes de la segunda semana: Los PP presentarán peticiones conforme a la Norma 10 en relación con el interrogatorio propuesto para cualquier testigo que fuese a declarar durante la cuarta semana.
- c. Jueves de la tercera semana: el Letrado ante la Comisión dará una respuesta a la petición conforme a la Norma 10.
- d. Durante la cuarta semana: Declaración testifical

En el párrafo 11 se explica lo que se entiende por Esquema testifical:

«El Esquema testifical (i) expondrá un breve resumen del testimonio principal del testigo; (ii) proporcionará una breve lista de las cuestiones o materias sobre las que el testigo será interrogado por el Letrado ante la Comisión y (iii) apuntará hacia aquellos documentos sobre los que se pueda interrogar al testigo en su declaración oral.»

El párrafo 6 deja claro que el protocolo se aplicará a las pruebas practicadas en audiencias a puertas abiertas o cerradas. En anticipación a las sesiones a puerta cerrada, la intención es que el Esquema testifical se ajuste lo más posible a la descripción que figura en el párrafo 11, pero es posible que se tenga que condensar a lo más esencial.

133. Es con este telón de fondo que debe examinarse el alegato del Sr. Southeby. Su argumento principal defendía que el nombramiento de letrados especiales para representar los intereses de los principales participantes familiares en audiencias a puerta cerrada haría efectivo su derecho a ser oídos o su derecho a la equidad procesal. Argumentación que podemos analizar bajo tres encabezados:

1. ¿Qué se contempla en este derecho a ser oído, o este derecho a la equidad

- procesal?
2. ¿Respalda la causa *R (Osborn) v Parole Board* una necesidad de equidad procesal del tipo identificado?
 3. ¿Le asiste la decisión en *R (Roberts) v Parole Board*?

Derecho a ser oído y a la equidad procesal

134. El valor del protocolo de la Norma 10, tal y como funciona en el contexto de las vistas a puerta cerrada, no figuraba en la argumentación presentada por el Sr. Southey. Su posición era que, a falta de revelación, los principales participantes familiares no estarían en verdaderas condiciones de formular preguntas relativas a ese material, ni con letrado especial ni sin él. En su opinión, el contenido del derecho a ser oído es la oportunidad de garantizar que las posibles preocupaciones de carácter general de los principales participantes familiares —sobre, por ejemplo, la medida en que las fuentes de inteligencia aportaban material relevante— pudiesen promoverse adecuadamente. Además, el nombramiento de letrados especiales permitiría que las pruebas fueran, como dijo, «debidamente» examinadas, aunque no criticó las competencias, independencia ni la integridad del Servicio jurídico de la Comisión. Dadas las sugerencias, mi impresión fue que estaba alineando las funciones de los letrados especiales con el cometido del Letrado ante la Comisión. Señalo la observación por mí percibida que en *R (Associated Newspapers Ltd) v Leveson* [2012] EWHC 57 en el párrafo 17, Lord Justice Toulson cita el fallo de Lord Justice Leveson, cuyo párrafo 10 reza así:

«Una de las consecuencias de permitir que un periodista preste declaración de forma anónima puede perfectamente hacer injusto permitir la identificación del nombre del título o títulos sobre los que habla el periodista, aunque solo sea porque la equidad podría entonces exigir la posibilidad de impugnar su testimonio (en lugar de examinarlo, lo que sería responsabilidad del letrado ante la comisión).»

135. Por supuesto, los argumentos del Sr. Southey iban más allá. Este señaló que, tras muchos años de campaña, los principales participantes familiares tenían gran interés en las conclusiones de las diligencias de la Comisión y podrían sentirse resentidos si se llegaba a las determinaciones clave en circunstancias en las que, en ausencia de un letrado especial, no tuvieran capacidad para influir en el resultado. Además, no cabría la oportunidad de supervisar el funcionamiento de las audiencias a puerta cerrada, ni las decisiones tomadas durante esas actuaciones. De esa forma, se negaría a los principales participantes familiares la oportunidad de impugnación por la vía contencioso-administrativa o de impugnar cualquiera de las eventuales determinaciones concluidas sobre la base de pruebas conocidas en sesiones a puerta cerrada. De nombrar a letrados especiales, los principales participantes familiares se contentarían con confiar en el criterio de esos letrados en cuanto a la existencia de motivos para la impugnación, aunque aceptasen que no se les podría dar ninguna

explicación sobre esas diligencias de carácter reservado.

136. Este aspecto supervisor del derecho a ser oído, o este beneficio de lo que se ha señalado como equidad procesal, me pareció que excedía con creces la aplicación de los principios de justicia natural tal y como se recogen en la jurisprudencia mencionada. La supervisión del trabajo de la Comisión por parte de un segundo nivel de representación letrada en busca de posibles errores jurídicos me parece bastante incoherente con la noción central de unas diligencias de investigación independientes tramitadas por un presidente con la experiencia necesaria para la pesquisa en cuestión, tal y como exige el artículo 8(1) de la Ley de 2005. Esta opinión se ve reforzada por la disponibilidad de un equipo jurídico muy cualificado y experimentado para apoyar la labor del presidente. Dos observaciones extraídas de las deliberaciones acerca de la labor de las comisiones de investigación coinciden con esta visión. La primera se encuentra en el documento de consulta *Comisiones de investigación eficaces* que, en su párrafo 90, describe el papel de los principales participantes del modo siguiente:

«(...) principalmente para ayudar a la comisión de investigación a establecer los hechos, cualesquiera que fueren las esperanzas que pudiesen albergar sobre el resultado de la pesquisa.»

La segunda emana del primer informe de la sesión de la Comisión Parlamentaria de la Administración Pública de la Cámara de los Comunes (2004-2005) titulado *Government by Inquiry* («Gobierno por comisiones de investigación»). En dicho informe, la Comisión Parlamentaria examinaba el proyecto de ley sobre las comisiones de investigación y asesoraba al respecto, cuyas conclusiones expuso en la página 82. En el contexto en que se dan las circunstancias para la práctica de la prueba en privado, la cuarta conclusión rezaba así:

«Reconocemos que en ocasiones las circunstancias pueden exigir que las comisiones de investigación se celebren total o parcialmente en privado. Garantizar la independencia de las comisiones de investigación servirá para reforzar la confianza en tales circunstancias.»

137. De esta declaración parece desprenderse que el tipo de garantía esperada que el Sr. Southey defendía se derivaba de la naturaleza del proceso, una investigación, unida a la independencia del Presidente y del Servicio jurídico de la Comisión. La expectativa expuesta en dicha declaración puede verse reflejada en el artículo 8 de la Ley de 2005, que exige al Ministro a garantizar que el cuadro de la comisión de investigación cuente con los conocimientos necesarios para tramitar las diligencias y en el artículo 9, que impone ciertos requisitos de idoneidad e independencia a los miembros del cuadro.

138. Asimismo, considero que la Sra. Grange tenía razón al tratar de examinar la validez de la función de supervisión sugerida destacando

cómo un presidente de una comisión de investigación realiza su labor de indagación. El presidente no está sujeto a las normas que rigen la pertenencia y admisibilidad de las pruebas y las de procedimiento que son procedentes en acciones litigiosas. La dirección de la investigación se regirá por las atribuciones y cometido, pero dentro de esos límites corresponde por completo al presidente determinar qué material es pertinente y qué métodos seguir. Por tanto, las posibilidades de impugnación válida son limitadas. Además, como esta observa acertadamente, los tribunales han otorgado sistemáticamente un grado considerable de deferencia a las decisiones adoptadas por los presidentes de las comisiones de investigación. En estas circunstancias, no sería sorprendente que el Parlamento hubiera decidido abordar el equilibrio de la equidad procesal confiando en la independencia y experiencia del Servicio jurídico de la Comisión, como hizo en relación con las sesiones de «procedimiento restringido», en lugar de ofrecer la oportunidad de designar a letrados especiales. En este contexto, cabe señalar que el Documento de consulta sobre Comisiones de investigación eficaces se refería sistemáticamente al requisito de celebrar actuaciones «en privado».

*¿Respalda el caso *R (Osborn) v Parole Board* la necesidad de una equidad procesal del tipo señalado?*

139. Dado que se ha depositado especial confianza en las afirmaciones de Lord Reed al dictar el fallo del Tribunal Supremo en el asunto *R (Osborn) v Parole Board*, será necesario examinar las proposiciones presentadas en más detalle. En los párrafos 66 a 71 de su fallo, Lord Reed determinó que la finalidad de la equidad procesal engloba al menos tres aspectos. El primer aspecto era que la toma de decisiones equitativa desde el punto de vista procedural contribuía a la adopción de mejores decisiones. El segundo era que la justicia exigía un proceso que respete debidamente a las personas cuyos derechos se van a ver afectados de manera significativa por las decisiones adoptadas en el ejercicio de funciones administrativas o judiciales. En consecuencia, este respeto significa que dichas personas deben poder participar en el proceso mediante el cual se adopta la decisión, siempre que tuvieran algo pertinente que decir respecto a la decisión que debe adoptarse. El tercer aspecto se refiere al Estado de Derecho. Como explicó Lord Reed, los requisitos de procedimiento que exigen a los responsables decisarios escuchar a las personas que tienen algo relevante que decir promueven la congruencia entre las acciones de esos responsables decisarios y la norma que debe regir sus acciones. Según el Sr. Southey, cada uno de estos argumentos nos conduce a la conclusión de que la equidad procesal exigiría el nombramiento de letrados especiales para las diligencias de la Comisión.

140. Antes de examinar los argumentos individuales promovidos, es pertinente, como siempre, revisar los antecedentes en materia de las recomendaciones y directrices judiciales que se presentan. La frase inicial de la sentencia del Tribunal Supremo establece el contexto que debe

tenerse en cuenta al examinar el significado de las exposiciones posteriores de Lord Reed:

«Estos tres recursos plantean cuestiones sobre las circunstancias en las que la Comisión de Libertad Condicional está obligada a celebrar una vista oral.»

La equidad en las actuaciones de la Comisión de Libertad Condicional se examinó en el contexto de los presos devueltos a prisión que habían sido privados de su libertad y de los presos con condena indeterminada posterior al cumplimiento del periodo mínimo de su condena. Aunque reconozco que Lord Reed hizo algunas observaciones generales sobre los requisitos de la equidad procesal, no debe olvidarse el contexto de fondo de la libertad.

141. En relación con el primer aspecto señalado por Lord Reed, el Sr. Southey sostuvo que un letrado especial tendría «instrucciones detalladas» y podría presentar argumentos jurídicos, incluidos aquellos que los letrados ante la comisión pudiesen estimar no merecedores de exposición. Supuestamente, escuchar a las dos partes de un mismo asunto podría propiciar una mejor decisión.

142. En mi opinión, es un argumento descabellado. Me parece erróneo sugerir que un letrado especial podría recibir instrucciones detalladas, ya que los principales participantes no estarían informados del material del que se ocupase el letrado especial. Aunque no cabe duda de que podrían exponer ámbitos generales de interés o preocupación, si se abandona la noción de representación partidista, no parece haber ninguna razón por la que los principales participantes familiares no pudiesen dar el mismo nivel y tipo de información al Letrado ante la Comisión o a mí. Asimismo, podría pensarse que el valor reside en la calidad de cualquier argumento jurídico promovido, más que en el simple hecho de que se presentase un argumento contrario.

143. A modo instructivo, volvamos sobre lo que Lord Reed afirmaba sobre este aspecto de la equidad procesal en el párrafo 67. A saber:

«No cabe duda de que una de las virtudes de una toma de decisiones proceduralmente equitativa es la posibilidad de dar lugar a mejores decisiones, al garantizar que el responsable decisorio recibe toda la información pertinente y que la información se examina adecuadamente.»

Esto destaca la importancia del contexto, al poner de relieve la diferencia entre el proceso de las diligencias de la Comisión y las ventajas que este aspecto de la justicia procesal ofrecería en otros procesos. Una comisión de investigación decide por sí misma qué material considera relevante para su análisis en una vista, y una de las funciones del letrado ante esa comisión es examinar esas pruebas. Por lo tanto, en este contexto un letrado especial no añadiría nada sustancial a lo ya disponible. El beneficio teórico de una segunda opinión en circunstancias que no pueden predecirse no requeriría tal nombramiento.

144. En relación con el segundo aspecto del análisis de Lord Reed sobre la equidad procesal, el Sr. Southey afirmó que la cuestión dimanante era la importancia que para el particular cobra la impresión de un trato justo. Adujo que era realmente preocupante que los principales participantes creyeran que su capacidad para influir en el resultado se vería mermada por (y cito textualmente) «no haber podido contratar a un letrado especial», en particular cuando en la acción anterior que derivó en la Comisión había contado con la participación directa de un letrado especial. Estas son de decisiones sobre asuntos de verdadera importancia por los que las personas afectadas llevan luchando 27 años. La sensación de injusticia estaría presente al faltar esa presencia que estuviera allí específicamente para salvaguardar sus intereses.

145. Una vez más es útil volver a las palabras de Lord Reed. En el párrafo 68, la declaración de Lord Reed referente a lo subsumido en cuanto a lo que comentaba era la capacidad de participación en actuaciones «siempre que se tenga algo que decir pertinente a la decisión que se va a tomar». En el párrafo 70 reforzó la importancia de este aspecto de la equidad procesal adoptando una cita de Lord Phillips of Worth Matravers y reconociendo que

«los sentimientos de resentimiento que se despertarán si una de las partes de un procedimiento judicial quedara en una posición donde le es imposible influir en el resultado (...).».

Llegados a este punto, la importancia del contexto se hace aún más evidente. No solo las observaciones generales de Lord Reed se expresaron frente a un trasfondo de equidad, en el que el contexto era una vista impugnada sobre la libertad, sino que la declaración de Lord Phillips se hizo en el contexto del régimen anterior en cuanto a órdenes de control, cuando la cuestión dirimida era si había motivos razonables para sospechar que el controlado estaba implicado en actividades relacionadas con el terrorismo y no se le habían facilitado los fundamentos de la causa en su contra. En este caso, me parece que los argumentos promovidos corrían el peligro de alejarse mucho de la cuestión de lo que es necesario en aras de la equidad procesal en unas actuaciones inquisitorias.

146. En mi opinión, este enfoque sobre directrices contradictorias y basada en los derechos corre el riesgo de enturbiar el hecho de que las familias han estado haciendo campaña a favor de la celebración de esta comisión de investigación reglamentaria, no a favor de un resultado concreto. Tras haber solicitado una investigación independiente sobre la cuestión de si el atentado podría haberse evitado, no hay motivos para prever una sensación de injusticia ahora que se ha logrado este objetivo. Sugerir que los principales participantes familiares necesitan la protección de letrados especiales para evitar una sensación de injusticia transmite la impresión de que ellos, o sus equipos jurídicos, ven la constitución de la Comisión como algo parecido al siguiente paso de un proceso continuo de pugna y

conflicto. Sería lamentable que esa fuera la opinión general, ya que probablemente alimentaría una decepción e insatisfacción injustificadas con la labor de esta Comisión.

147. Antes de pasar al tercer aspecto de la reflexión de Lord Reed sobre la equidad procesal, deseo condensar la motivación de por qué el razonamiento subyacente que impregnaba la argumentación del Sr. Southey me pareció erróneo. Los principales participantes familiares no pueden dar instrucciones detalladas a un letrado especial, un letrado especial no recibe instrucciones de una de las «partes» de las diligencias y los principales participantes no tienen derechos que pudiesen verse considerablemente afectados en la forma debatida por Lord Reed. Por definición, una comisión de investigación reglamentaria aborda los acontecimientos que han provocado la preocupación ciudadana. El tipo de interés que los actuales principales participantes tienen en el resultado de las diligencias de la Comisión será análogo al que comparten las familias afectadas en cualquier otra comisión de investigación sobre un suceso con víctimas mortales. Todos ellos esperan un análisis exhaustivo e independiente según las atribuciones y cometido de la Comisión. Si los principales participantes familiares percibiesen que la función de un letrado especial es tratar de ejercer influencia sobre un resultado concreto, me parece un desempeño que quedaría fuera del marco de la Ley de Comisiones de Investigación. En lugar de perseguir un resultado concreto, el interés de los principales participantes familiares y de sus equipos jurídicos debería centrarse en ayudar a la Comisión a conseguir que las diligencias sean lo más completas posibles de conformidad con las atribuciones y cometido.

148. Volviendo ahora al tercer punto reseñado por Lord Reed, de nuevo me parece necesario recordarme a mí mismo cómo expresó exactamente la importancia de este aspecto, ya que creo que el resumen del Sr. Southey igual no capta del todo la intención de Lord Reed. Lord Reed dijo lo siguiente:

«Los requisitos procesales referidos a que los responsables decisorios escuchen a las personas que tienen algo relevante que decir promueven la congruencia entre las acciones de las autoridades decisorias y la norma que debe regir sus acciones (...).».

El argumento del Sr. Southey aquí suponía concebible que hubiera argumentos jurídicos dimanantes de audiencias a puerta cerrada y que tener a alguien presente para promoverlos en nombre de los principales participantes favorecía al Estado de Derecho en la forma señalada por Lord Reed. No acepto que la posible contribución de un letrado especial de esta forma deba calificarse de necesaria para satisfacer los requisitos de equidad procesal, tal como se contempla en este fragmento del fallo de Lord Reed. El requisito de escuchar a alguien que tenga algo relevante que decir no puede extenderse a la necesidad de contar con letrados

especiales sobre una teórica posible aparición de argumentación jurídica. Si la equidad procesal exigiera que se diera tal paso, entonces es difícil distinguir dónde habría lugar para el ejercicio de la discrecionalidad. El nombramiento de uno o varios letrados especiales sería un componente necesario de cualquier audiencia a puerta cerrada tramitada conforme a la autoridad con arreglo al artículo 19. Por tanto, merece la pena señalar que, de hecho, parece que nunca se ha designado a un letrado especial para comparecer en comisiones de investigación en virtud de la Ley de 2005 en el transcurso de las cuales se hubiesen celebrado sesiones a puerta cerrada.

149. Las alegaciones fundadas en el caso *Osborn* se basaron en la premisa de que, cuando se deniegan los derechos procesales por motivos legítimos, existe la obligación de adoptar medidas compensatorias ante esa denegación de las normas típicas de la equidad procesal, con los letrados especiales en el desempeño de esa función. Se invocó el siguiente precedente: *R (E(Russia)) v Secretary of State for the Home Department*; *Regner v Czech Republic* e *IR v United Kingdom*. Esta proposición se extrajo de resoluciones donde la cuestión era la exigencia del cumplimiento del Artículo 6 del CEDH. No veo que ninguna lectura relevante entre los casos referentes a cómo satisfacer el cumplimiento de los requisitos del Artículo 6 y los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. En resumen, no hay necesidad de equilibrio atenuante en los procedimientos inquisitorios de la misma forma que es necesario cuando se trata de los derechos en virtud del Artículo 6.

150. En conclusión, no acepto que el análisis expuesto por Lord Reed apoye la opinión de que las funciones del tipo señalado por el Sr. Southey deban tener cabida en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación para satisfacer el requerimiento de equidad procesal.

Por si sirviese de ayuda la decisión en R (Roberts) v Parole Board:

151. El asunto de *R (Roberts) v Parole Board* llegó a considerarse una contribución destacada a la cuestión de si existía la capacidad de nombramiento de letrados especiales en el marco del procedimiento de la Ley de Comisiones de Investigación. Además, contribuyó a la decisión de Sir John Saunders adoptada por la Comisión sobre el atentado en el Manchester Arena. En suma, la proposición promovida fue la siguiente: la Comisión de Libertad Condicional era un órgano regido por norma legislada con competencias generales para garantizar la equidad, competencia expresa para celebrar audiencias a puerta cerrada, pero ninguna facultad declarada que autorizara recurrir a letrados especiales. La Cámara de los Lores decidió que el deber impuesto a la Comisión de Libertad Condicional de actuar equitativamente se extendía a una facultad implícita de nombramiento de letrados especiales, ya que ello

atenuaría la inequidad en el caso del preso a quien no se permitió el acceso al material que examinaba dicha Comisión de Libertad Condicional. La obligación de la Comisión de Libertad Condicional de actuar equitativamente era comparable a la obligación establecida en el artículo 17 de la Ley de 2005. Por el mismo razonamiento adoptado por la mayoría de la Cámara de los Lores, se daría la competencia para designar a letrados especiales en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación.

152. Por supuesto, como se ha señalado anteriormente (en el párrafo 40), el Sr. Southey sostuvo que el principio de relevancia en estas actuaciones, que supuestamente podría extraerse de la decisión en *Roberts*, era el siguiente:

«(...) cuando existe una facultad expresa que permite ocultar material a una de las partes en algún tipo de procedimiento y ello da lugar a una injusticia, recurrir a un letrado especial podría mitigar en cierta medida dicha inequidad.»

La aplicabilidad de ese sugerido principio se desvanece si la exclusión de principales participantes familiares no supusiese inequidad alguna. Como he intentado esbozar en las secciones anteriores, no acepto que la celebración de vistas a puerta cerrada suponga inequidad alguna del tipo señalado por el Sr. Southey.

153. No obstante, puede ser útil analizar la decisión alcanzada en *Roberts* en mayor profundidad. En primer lugar, aunque puede que no importe mucho, tengo mis dudas sobre si la calificación del Sr. Southey de la Comisión de Libertad Condicional como «órgano administrativo» sería una descripción adecuada. En el momento en que el preso se presentó ante la Comisión de Libertad Condicional, la comisión funcionaba con los atributos de un «tribunal» en el sentido del Artículo 5, párrafo 4, del CEDH (cf. *Weeks v United Kingdom App No. 9787/82*).

154. En *Roberts*, el recluso, que cumplía cadena perpetua y había superado el límite de la pena mínima de 30 años impuesta, cumplía los requisitos para obtener la libertad condicional varios años antes de que se celebrara la audiencia de la Comisión de Libertad Condicional de la que se ocupó la Cámara de los Lores. Por lo tanto, tenía dos derechos importantes:

- i. Derecho a ser puesto en libertad si se consideraba que ya no representaba una amenaza para la seguridad pública.
- ii. Derecho a interponer una acción para objetar a la legalidad de su continuada privación de la libertad.

155. El primero dimanante del artículo 28 de la Ley en materia de Delitos (Condenas) de 1997 [*Crime (Sentences) Act 1997*] y el segundo del Artículo

5(4) del CEDH. La decisión mayoritaria de la Cámara de los Lores se encuentra en las intervenciones de Lord Woolf, Lord Rodger of Earlsferry y Lord Carswell. Lord Woolf explicó que, en el ejercicio del primer derecho señalado, el recluso tenía derecho a un proceso que reflejara adecuadamente —en los hechos de su caso particular— la importancia de lo que estaba en juego para él, al igual que para la sociedad (párrafo 46). Se consideró que el ejercicio del derecho del recluso a acogerse al Artículo 5(4) exigía un procedimiento contradictorio con representación en vista oral y la oportunidad de llamar e interrogar a los testigos (Lord Carswell en el párrafo 135 y Lord Bingham en el párrafo 17, aunque no coincidentes sobre el resultado). No se trataba de que el procedimiento interno ordinario aplicado por la Comisión de Libertad Condicional fuera incompatible con el derecho del Artículo 5.

156. El problema surgió cuando el Ministro quiso presentar ante la Comisión de Libertad Condicional información confidencial concerniente al riesgo que supuestamente suponía la liberación del preso y ocultar dicha información tanto al preso como a su representación letrada. La opinión mayoritaria del cuadro de jueces sostuvo que la Comisión de Libertad Condicional tenía autoridad expresa para retener el material de esa manera (Lord Woolf en el párrafo 65, Lord Rodger en el párrafo 105 y Lord Carswell en el párrafo 118).

157. En esta situación, el recluso se quedaría sin representación en lo que iban a ser unas diligencias a puerta cerrada y sin comprender la importancia o la naturaleza de la información que se iba a presentar ante la Comisión de Libertad Condicional. Sería difícil entender cómo una decisión tomada contra el preso sobre la base de la información retenida en estas circunstancias podría decirse que cumple con el requisito interno de un procedimiento que refleja equitativamente la importancia de lo que estaba en juego, o con el requisito del Artículo 5 de un procedimiento contradictorio. El recluso tenía derecho a la justicia procesal en la determinación de lo que era un derecho tangible de aplicación directa a él en relación con la cuestión de su puesta en libertad.

158. El contexto y las circunstancias sustentan el razonamiento adoptado por sus Señorías. Lord Rodger señaló que el ejercicio de la facultad de retención de la información conllevaba la obligación de la Comisión de Libertad Condicional de hacer todo lo posible por atenuar las consecuencias adversas y potencialmente graves para el preso. El nombramiento de un letrado especial le otorgaría «una medida sustancial de justicia procesal» (cita de *Chahal v United Kingdom* (1996) 23 EHRR 413). El párrafo 1(2)(b) del Anexo 5 de la Ley de Justicia Penal de 1991 [*Criminal Justice Act 1991*], en su versión modificada, estipulaba lo siguiente:

«La comisión, en su calidad de corporación estatutaria, estará facultada para

actuar y celebrar las transacciones que sean accesorias o conducentes al desempeño de sus funciones en virtud del Capítulo II del Título II de la Ley en materia de Delitos (Condenas) de 1997 [*Crime (Sentences) Act 1997*] con respecto a los condenados a cadena perpetua.»

Por lo tanto, Lord Rodger resolvió que el nombramiento de un letrado especial estaría dentro de los poderes otorgados a la Comisión de Libertad Condicional. Incluso con un letrado especial, Lord Rodger reconoció que el procedimiento contemplado podría incumplir el Artículo 5(4) (párrafo 112). Como siempre, aquello que es necesario para la equidad depende del contexto. En el caso del preso, ese contexto se sustentaba en los requisitos del Artículo 5 y en la necesidad de un procedimiento que reflejara equitativamente la importancia de lo que estaba en juego para aquel. A falta de la medida sustancial de justicia procesal que ofrecería un letrado especial, el no cumplimiento de los requisitos internos de equidad ni los del Artículo 5 parecía evidente.

159. En el párrafo 131, Lord Carswell estimó asimismo que el mismo párrafo del Anexo 5 de la Ley de Justicia Penal otorgaba a la Comisión de Libertad Condicional autoridad para designar a un letrado especial. Parece claro, por lo que dijo, que tal nombramiento estaría entrelazado con la función que desempeñaba la Comisión de Libertad Condicional. Como él mismo señaló:

«Las funciones de la comisión consisten en evaluar si es seguro poner en libertad a los delincuentes o si estos constituirían un peligro para el público en caso de ser puestos en libertad. Para desempeñar estas funciones, es esencial que [la comisión] tenga ante sí toda la información material necesaria para la determinación de la cuestión de la seguridad ciudadana. Si la única manera eficaz de obtener esa información de los informantes reacios es utilizar el procedimiento de los letrados especiales, entonces considero que el uso de ese procedimiento es accesorio o conducente al cumplimiento de sus funciones.»

160. Igual resulta importante conocer que la información habría estado a disposición de la Comisión de Libertad Condicional por parte del informante previo ejercicio de su facultad de retención de la información del preso y su letrado representante. La capacidad del Ministro de facilitar información no dependía del nombramiento de un letrado especial. Aunque para que la Comisión de Libertad Condicional pudiera desempeñar su función de manera eficaz y lícita tenía que haber algún método para cumplir con lo que se consideraban requisitos de la normativa nacional y del Artículo 5. A mi entender, esta es la base sobre la que Lord Rodger y Lord Carswell concluyeron que el nombramiento de un letrado especial sería propicio para el desempeño de las funciones de la Comisión de Libertad Condicional. Las funciones de la Comisión de Libertad Condicional consistían en proporcionar una estructura contradictoria dentro de la cual el preso pudiera impugnar la legalidad de su detención continuada y determinar si se había atendido a su derecho a

ser puesto en libertad.

161. Lord Woolf expresó su decisión en términos algo distintos, pero yo no aprecio ninguna diferencia significativa en los efectos. Como ya se ha indicado, procedió partiendo de la base de que el recluso tenía derecho a beneficiarse de un procedimiento que reflejara equitativamente la importancia de lo que estaba en juego para él. En el párrafo 67 afirmó:

«Que el letrado especial pueda desempeñar una función en circunstancias apropiadas es inherente a la naturaleza flexible de la exigencia de que el preso sea tratado con equidad, que es la fuente del derecho a un juicio oral.»

162. En mi opinión, sería incorrecto considerar que la decisión en el asunto *Roberts* avala la proposición de que el deber de actuar de forma ecuánime en los procedimientos inquisitorios faculta el nombramiento de letrados especiales cuando los principales participantes familiares son excluidos de las vistas a puerta cerrada. Lo que hace es proporcionar otro ejemplo de nombramiento de letrados especiales sin autorización expresa cuando se producía la determinación de los derechos de la persona (y por un organismo que actuaba como tribunal). Si estoy en lo cierto al entender que *Roberts* se refería a la protección de derechos específicos, y a la forma en que la determinación legal de esos derechos podría tener lugar, entonces la decisión se acerca mucho más a la de aquellos que examinan cómo podrían tutelarse los derechos de un particular en términos del Artículo 6.

Enfoque final

163. A medida que el Sr. Southey desarrollaba sus alegatos en deliberaciones, sin reconocer nada, la fuerza de sus argumentos referentes a la equidad procesal pasó a primer plano por:

- la necesidad de poder contribuir a cualquier cuestión jurídica que surgiese en las audiencias a puerta cerrada;
- la ventaja que tendrían en estas circunstancias los principales participantes estatales si las familias no estuvieran representadas de ningún modo; y
- la necesidad de supervisar el trabajo de la Comisión y su toma de decisiones para permitir la posible impugnación mediante procedimiento contencioso-administrativo, si procediera.

En su opinión, los principales participantes familiares tenían interés en garantizar que la Comisión llegara a una decisión global en la que tuvieran confianza. Eso solamente se conseguiría con la tranquilidad que les permitiría tener la presencia de letrados especiales en las vistas a puerta cerrada. En este contexto, también señaló la necesidad de la confianza pública en la labor de la Comisión. En su opinión, se vería probablemente mermada o sería inexistente si gran parte del trabajo de la Comisión se tramitara en ausencia de los principales participantes familiares.

164. He tratado de explicar por qué no estoy de acuerdo en que las funciones especificadas estén comprendidas en el concepto de equidad procesal tal como debe aplicarse a los procedimientos inquisitorios. Lo descrito por el Sr. Southey se caracteriza por estar importado de los procedimientos contradictorios e introducido como componente adicional en los procedimientos inquisitorios.

165. Me parece que la magnitud de lo requerido para la equidad a efectos del artículo 17 de la Ley de 2005 sería si las familias participasen en el proceso en la medida necesaria que les permitiera salvaguardar sus intereses legítimos. La posibilidad de participar en cualquier procedimiento a puerta cerrada se deriva de la información que debe facilitarse de forma anticipada y de la oportunidad de identificar áreas de interés o preocupación al Letrado ante la Comisión, o ante mí; todo ello según lo establecido en el Protocolo de la Norma 10. Una vez presentadas las pruebas, se facilitará a los principales participantes la esencia de ese testimonio facilitado que se publicará. Eso también ayudará a implicarles en esta parte del proceso. En un momento dado, el Sr. Southey trató de argumentar que un letrado especial recibiría instrucciones confidenciales de los principales participantes familiares, lo que conferiría algún tipo de ventaja. Cuando se le pidió que explicara lo que eso significaba, se limitó a decir que se tendría más confianza en alguien con quien podían hablar en privado y con quien comentar sus reservas.

166. En mi opinión, sugerir esa relación de confidencialidad fue bastante artificial. No hay ninguna razón por la que los principales participantes familiares deban inhibirse de comunicar sus intereses o preocupaciones a la Comisión. Podrán comunicarse en privado con su representación letrada reconocida que, a su vez, podrá comunicar sus intereses al Letrado de la Comisión o directamente al Presidente. No hay ninguna razón para distinguir entre el interés pertinente y legítimo que los principales participantes familiares pudieran tener en examinar las materias conforme a las atribuciones y cometido y el interés que yo tengo en hacerlo. A lo largo de toda la deliberación apenas se tuvo en cuenta mi función examinadora independiente.

167. Como ya he mencionado, no hay cabida alguna para criticar a los principales participantes familiares durante el examen de las atribuciones y cometido de esta Comisión. Sin embargo, reconozco que (hipotéticamente hablando) podría ser posible que se criticara a un principal participante excluido de las sesiones a puerta cerrada celebradas por comisiones de investigación. No estoy convencido de que esa posibilidad demuestre la necesaria existencia de la capacidad de designación de letrados especiales en tal situación. Seguiría siendo cierto que el participante excluido no tendría acceso al material relevante motivo desencadenante de la crítica, ni tampoco se le podría informar de las

pruebas al respecto. No obstante, la equidad procesal que haría necesaria la oportunidad de respuesta está incluida en el requisito de la carta de advertencia de la Norma 13, que procede tanto si la base de la crítica dimanare de audiencia a puertas abiertas como a puerta cerrada. Cualquier carta de apercibimiento basada en pruebas oídas en una audiencia a puerta cerrada igual tendría que formularse en base a una condensación de la información, pero tal diligencia la podría gestionar el Letrado ante la Comisión. Sin duda, el Presidente tendría en cuenta el carácter imperfecto de la oportunidad de responder a la hora de determinar si debe hacerse alguna crítica de este tipo. Observo que la perspectiva de una crítica seria fue la base sobre la que se presentó la solicitud ante Lord Justice Haddon-Cave. A pesar de estar dispuesto a asumir la capacidad para ello, llegó a la conclusión de que no era necesario nombrar a letrados especiales. A mi entender, su decisión se debió fundamentalmente por el papel del letrado ante la comisión y la capacidad de las familias para comunicarle las líneas de investigación.

168. Tras analizar y dar la debida importancia a los alegatos del Sr. Southey, no puedo aceptar que una vista a puerta cerrada en ausencia de letrados especiales (en representación de los intereses de los principales participantes familiares) vulnerase el derecho de justicia natural de ser oídos, ni ningún requisito de equidad procesal aplicable a los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. Tampoco considero que esté justificado el argumento de que los Principales participantes familiares estarían en desventaja con respecto a otros principales participantes, derivándose de ahí una inequidad que exigiera el nombramiento de letrados especiales. Los principales participantes familiares no compiten con los principales participantes estatales. Todos los principales participantes son designados con el fin de prestar ayuda a la Comisión. En este momento, tampoco puede presuponerse quién estaría o no presente en una audiencia a puerta cerrada concreta. Las preocupaciones de este tipo, o las derivadas de la desconfianza en las autoridades estatales, no dan la debida importancia a la función independiente del Presidente y del Servicio jurídico de la Comisión, cuyas atribuciones seguirían siendo constantes durante todo el proceso. No acepto que una dificultad del tipo mencionado por el Sr. Southey, tal y como se recoge en el párrafo 52 anterior, sea realmente preocupante. El error es pensar que el Letrado ante la Comisión interroga en nombre de una de las partes. Cuando el Letrado de la Comisión considere pertinente explorar una cuestión señalada por un principal participante, lo hará igualmente como parte de la pesquisa inquisitoria. La falta de oportunidades para impugnar las decisiones tomadas por el Presidente debe considerarse en el contexto del proceso en cuestión, que deja mucho a la discreción de la persona encomendada de tramitar la investigación.

Epígrafe 6: Deliberaciones y análisis

Artículo 2 del CEDH

169. Los alegatos restantes aludían al impacto del Artículo 2 del CEDH en circunstancias en las que se celebraban vistas a puerta cerrada. El planteamiento adoptado por el Sr. Southeby era similar al planteamiento en el que se apoyaba su argumentación sobre la equidad procesal. A saber, sostener que, si los letrados especiales eran necesarios para cumplir con los derechos de los principales participantes familiares, tal y como contempla el Artículo 2, entonces eso demostraría que en el procedimiento de la Ley de Comisiones de Investigación debe contemplarse capacidad para tales nombramientos. Por supuesto, esto depende de si el Artículo 2 exige el nombramiento de letrados especiales.

170. Un análisis adecuado comienza con la obligación procesal implícita de investigación. La obligación de proteger el derecho a la vida en virtud del Artículo 2 del Convenio, leída conjuntamente con el deber general del Estado en virtud del Artículo 1, exige lo que en el asunto *Ramsahai v Netherlands* (párrafo 321) la Gran Sala describió como:

«(...) algún tipo de investigación oficial eficaz cuando personas hubieran resultado muertas a consecuencia del uso de la fuerza (...).»

171. El Sr. Southeby estaba en lo cierto al poner el acento sobre el hecho de que en el asunto *Ramsahai* la Gran Sala se ocupó de la cuestión de si el procedimiento ante el Tribunal de Apelación de Ámsterdam debía ser oído en público y de si su resolución debía hacerse pública. No se refería directamente a la cuestión de la representación de los familiares más allegados ante dicho tribunal. Aunque la vista inicial se había celebrado a puerta cerrada, el representante de la familia había podido presentar extensos alegatos orales en su nombre (párrafo 244) y la Gran Sala aceptó que habían podido participar de hecho en el procedimiento (párrafo 349). En esta medida, aceptó la exactitud de su argumento de que ese asunto no se refería principalmente a la protección de intereses legítimos.

172. Sin embargo, es importante reconocer que la Gran Sala reforzó su ya establecida opinión de que el Artículo 2 no exige que todos los procedimientos que siguen a una comisión de investigación sobre muertes violentas sean públicos (párrafo 353). Por lo tanto, no se trata de que una audiencia a puerta cerrada, que estaba debidamente justificada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley de 2005, sea en sí misma incompatible con el Artículo 2. La cuestión que el Sr. Southeby pretendía resaltar era la de los derechos que el Artículo 2 confiere al pariente más allegado en relación con dicha audiencia. Esta cuestión no puede abordarse sin señalar en primer lugar que, como deja claro la cita de la Gran Sala en el asunto *Ramsahai*, párrafo 321, el Artículo 2 no impone ningún tipo particular de investigación, y mucho menos ordena la

necesidad de procedimientos testificales con base normativa formal en forma de audiencias inquisitorias, tal como establece la Ley de 2005.

173. Una vez encuadrado el contexto, me parece que el siguiente punto a destacar debe ser el reconocimiento por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que la revelación o publicación de informes policiales y material de investigación puede implicar cuestiones delicadas con posibles efectos perjudiciales. La importancia que el Tribunal Europeo ha adscrito a esto es que conceder acceso a los más allegados a las pesquisas conforme se desarrollan no puede considerarse un requisito automático en virtud del Artículo 2 (*Ramsahai* , párrafo 347). La conclusión de lo que antecede es que el acceso requerido de los parientes más allegados puede preverse en otras fases del procedimiento disponible (*McKerr contra Reino Unido* App. No.28883/95; *Armani Da Silva v Reino Unido* App no. 5878/08). La forma en que debe evaluarse ese acceso necesario se desprende de la frase, reiterada desde el asunto *Jordan v United Kingdom* en 2001, de que el pariente más allegado a la víctima debe participar en el procedimiento en la medida necesaria para salvaguardar sus intereses legítimos. Estos principios quedaron recogidos más recientemente por el Tribunal Europeo en su decisión de 13 de marzo de 2025, en el asunto de *Vyacheslavova and Others v Ukraine*, App no 39553/16, en el párrafo 407, donde, bajo el epígrafe «Intervención de las víctimas o de sus más allegados y escrutinio público», el tribunal hizo la siguiente declaración:

«El Tribunal señala de entrada que el Artículo 2 no exige automáticamente que los demandantes tengan acceso a los expedientes policiales o a copias de todos los documentos durante una pesquisa en curso, ni que sean consultados o informados de cada paso. Tampoco obliga a las autoridades investigadoras a satisfacer todos los deseos de los familiares en lo que respecta a las medidas de investigación. Lo que el Tribunal debe examinar es si los demandantes participaron en la investigación en la medida necesaria para salvaguardar sus intereses legítimos.»

174. El Tribunal de Justicia Europeo ha tenido cuidado de formular la prueba de la participación del pariente más allegado de manera flexible. El nivel adecuado de su participación variará evidentemente en función de las circunstancias, como la naturaleza de la investigación, la materia y cuáles sean los intereses legítimos de los familiares más allegados en la investigación concreta, o facetas de la misma. Este nivel de flexibilidad es obviamente necesario dado que los requisitos del Artículo 2 no se centran en un solo tipo de investigación. Resulta instructivo considerar algunos ejemplos de diversos contextos en los que se ha identificado esta comprobación. En el mismo *Jordan* se debatió en el contexto de la práctica ya existente, en la que no era obligatorio facilitar a las familias copias de las declaraciones escritas o de los documentos presentados al pesquisidor (*coroner*) durante una indagatoria forense (*inquest*). En *Vyacheslavova* , las familias no habían sido informadas de la evolución de

las pesquisas y desconocían la aparición de varios otros procedimientos. Otras deficiencias en relación con su participación fueron rechazar sus peticiones de que se les otorgara la condición procesal de víctimas y no tramitar esas solicitudes en absoluto. En el asunto nacional de *R (Amin) Secretary of State for the Home Department*, en el que se aplicó la misma comprobación, el contexto era el hecho de que la familia de un adolescente asesinado en prisión no había podido participar en absoluto en una investigación interna del Servicio de Prisiones ni en una investigación posterior llevada a cabo por la Comisión para la Igualdad Racial (Commission for Racial Equality). Estas consideraciones son de cierta importancia, ya que ninguna de ellas es en modo alguno análoga a la situación que se produce cuando a los principales participantes familiares se les concede plena información y participación en términos generales, pero luego se les excluye legítimamente de algunas partes de las diligencias de una comisión de investigación.

175. En el asunto de *R (JL) v Secretary of State for Justice*, Lord Rodger analizó la naturaleza variable de lo que se requiere para una comisión de investigación conforme al Artículo 2. En el párrafo 77 subrayó el hecho de que el Artículo 2 no siempre exige lo que él denominaba:

«toda la parafernalia de una comisión de investigación pública en toda regla».

Como afirma en el párrafo siguiente:

«La principal característica de una comisión de investigación conforme al Artículo 2 es que sea eficaz».

Basándose en lo que se había dicho en *Ramsahai*, Lord Rodger explicó que, para ser eficaz, una comisión de investigación debía ser adecuada e independiente. Además, tuvo en cuenta los derechos de los familiares más allegados. En el párrafo 76 reconoció que se les debe dar la oportunidad de participar, pero que no es necesario que se les dé acceso a todas las facetas de una investigación, si ello pudiese ocasionar perjuicios. Como se desprende de la frase final de este párrafo, la opinión de Lord Rodger era que, en algunas circunstancias, los parientes más allegados podrían no tener ningún papel activo que desempeñar en una investigación que, no obstante, cumpliera con el Artículo 2.

176. El razonamiento que ha llevado al Tribunal Europeo a aceptar que la no revelación de material relativo a cuestiones confidenciales puede ser apropiada y coherente con el Artículo 2, se aplicaría igualmente a las audiencias que examinan dicho material. No se me sugirió que el Tribunal Europeo haya declarado alguna vez que los letrados especiales sean necesarios para salvaguardar los intereses de los parientes más allegados cuando la no revelación fuese apropiada en el contexto de una investigación con arreglo al artículo 2. El enfoque que reconoce que el

acceso necesario de las víctimas y familiares podría estipularse en otras fases del procedimiento disponible contradice cualquier sugerencia de que la participación o representación sea esencial durante el examen de material confidencial. Aunque se hizo especial hincapié en lo que se había dicho sobre la necesidad de la participación de los parientes más allegados en el asunto *R (Amin)*, me parece importante tener en cuenta que lo que Lord Bingham subrayó ahí fue la importancia de la participación de la familia como principio general. No se menciona lo que debería ocurrir en circunstancias en las que la familia queda excluida de las audiencias por buen motivo. Eso no fue objeto de disputa.

177. Asimismo, el Tribunal Europeo ha establecido que, a la hora de determinar si se cumple el requisito de procedimiento del Artículo 2, es importante examinar todos los aspectos pertinentes de una investigación en su conjunto, en lugar de centrarse en un solo aspecto. En su decisión de 7 de julio de 2022, en el asunto de *Safi v Greece* (App. No. 5418/15), el Tribunal hizo la siguiente declaración en el párrafo 116:

«El Tribunal considera oportuno precisar que el respeto al cumplimiento del requisito de procedimiento del Artículo 2 del Convenio se valora en función de varios parámetros fundamentales: la adecuación de las medidas de investigación, la celeridad de la investigación, la intervención de la familia de la persona fallecida y la independencia de la investigación. *Estos elementos están interrelacionados y cada uno de ellos, tomado por separado, no constituye un fin en sí mismo*, como ocurre con el requisito de independencia del Artículo 6 del Convenio. Son criterios que, tomados conjuntamente, permiten valorar el grado de eficacia de la investigación que se examina.» (Énfasis añadido) [sic]

178. La misma afirmación (con la omisión de la referencia al Artículo 6 y a la independencia) se expuso en el reciente asunto *Vyacheslavova and Others v Ukraine*. Así pues, la cuestión que se plantea es si, en ausencia de letrados especiales durante las vistas a puerta cerrada, los procedimientos de investigación en su conjunto proporcionarán a los principales participantes familiares un nivel de participación tal que permita salvaguardar sus intereses legítimos. Esta cuestión exige que se tengan en cuenta todos los procedimientos y protocolos mencionados anteriormente, incluida la oportunidad de recibir un resumen condensado de las pruebas practicadas en las vistas a puerta cerrada.

179. Uno de los procedimientos pertinentes es, por supuesto, la posibilidad de designar representación letrada reconocida. Sin embargo, sería erróneo pensar en su función solo en términos de comparecencia en las audiencias. La representación letrada de los principales participantes puede proporcionar, y de hecho proporciona, asesoramiento y orientación de muchas otras maneras. Actúan como comisarios de la voluminosa documentación que puede llegar a revelarse a los principales participantes. Pueden asesorar sobre el significado y la importancia de dicha documentación. Pueden identificar otros ámbitos de investigación

pertinentes. Pueden actuar como conductos de comunicación y correspondencia entre la Comisión y los principales participantes, y pueden servir de enlace con el Servicio jurídico de la Comisión en relación con la presentación de pruebas. Se trata de funciones importantes, sobre todo cuando, como en esta Comisión de investigación, los representantes letrados pueden actuar en nombre de un gran número de principales participantes. Así pues, cada una de estas funciones se incluye en el paquete que conforma el nivel de intervención ofrecido a los principales participantes.

180. Es asimismo necesario determinar cuáles son los intereses legítimos de los principales participantes. En relación con las pruebas aportadas en las audiencias a puerta cerrada, los intereses legítimos de los participantes principales familiares serán similares a sus intereses en relación con las pruebas aportadas en las audiencias públicas, para que sean probadas y examinadas de manera exhaustiva. En las audiencias a puertas abiertas esto lo puede lograr el Letrado de la Comisión, con ayuda en materias de interrogatorio sugeridas por los principales participantes. Todo ello de conformidad con el Protocolo de la Norma 10. La práctica cambia en cuanto a la medida en que los letrados ante la Comisión indagan en las cuestiones planteadas por los principales participantes y la medida en que los presidentes de las comisiones conceden permiso para formular preguntas. Puede darse fácilmente el caso de que los intereses legítimos de los principales participantes queden salvaguardados en audiencias a puertas abiertas sin que su representación letrada reconocida formule pregunta alguna. Tal resultado no indicaría que los representantes letrados han sido ignorados o no han intervenido.

181. Como ya se ha dicho, en relación con las audiencias a puerta cerrada, los principales participantes familiares se limitarán a sugerir áreas de interés o preocupación general, que podrán ser exploradas por el Letrado ante la Comisión o por mí, si así procediese. El Sr. Southey no argumentó muy en serio que esto fuera inadecuado. Sus áreas de interés eran los dos puntos que ahora se revisan a través de la lente del Artículo 2. A saber, la desigualdad de armas que se produciría si se permitiera a los principales participantes estatales asistir a las audiencias a puerta cerrada cuando se excluyera a los principales participantes familiares y la falta de capacidad para supervisar la labor de la Comisión.

182. El primero de estos argumentos se basaba en la jurisprudencia del Artículo 6, extraída de causas como *Regner v Czech Republic*. El argumento era que, cuando la información sobre seguridad había llevado al Tribunal Europeo a reconocer que era necesario proteger los intereses legítimos del Estado, era necesario garantizar que, en la medida de lo posible, se establecieran las salvaguardias adecuadas para preservar la

igualdad de armas. En mi opinión, la jurisprudencia relativa a los requisitos del Artículo 6 no es de ninguna ayuda y se trata de una alegación que no recibe apoyo de ninguna de las jurisprudencias relativas al Artículo 2. No es útil pensar que las diligencias de una comisión de investigación reglamentaria abordan cuestiones de igualdad de armas. En primer lugar, no se trata de una competición, pero quizás lo más importante es que ese argumento no reconoce el valor que se corresponde al hecho de que el Letrado ante la Comisión y yo mismo analicemos cuestiones relevantes que sean de interés a los principales participantes. Por ello, no considero que el Artículo 2 ayude al Sr. Southey en este aspecto de su argumentación más de lo que lo hacen las consideraciones de justicia natural y equidad.

183. El segundo argumento del Artículo 2 se plasmó en una repetición de la proposición de que a falta de letrado especial en las vistas a puerta cerrada no habría nadie que determinara de forma independiente si se había producido algún error de Derecho en el planteamiento de la Comisión en su determinación de los hechos. No acepto que el alegato identifique correctamente un requisito de la obligación procesal implícita en el Artículo 2. El Artículo 2 impone el requisito de la existencia de alguna forma de investigación oficial eficaz. Para que una investigación sea eficaz en este sentido, es generalmente necesario que la persona que la tramite sea independiente de los implicados en los hechos (*Ramsahai*, párrafo 325). En ninguno de los sentidos, una investigación oficial incumpliría los requisitos del Artículo 2 en ausencia de algún proceso separado pero contemporáneo para evaluar la eficacia de la maquinaria establecida para llevar a cabo una pesquisa independiente. Dicho de otro modo, simplemente no es posible detectar en ninguna de las jurisprudencias europeas a las que se me ha remitido, ni en el precedente nacional que delibera sobre el Artículo 2, ninguna sugerencia de que una investigación eficaz requiera la representación en nombre de los parientes más allegados de ninguna forma de función de supervisión como la que podría encontrarse en un litigio contradictorio enfrentado en el que se estuvieran determinando derechos.

184. En mi opinión, la Sra. Grange estaba en lo cierto al señalar que los principales participantes familiares estaban muy implicados en las diligencias de la Comisión a través de la comunicación regular de la mano del Servicio jurídico de la Comisión, a través del proceso de revelación o exhibición y a través del nombramiento de representación letrada para llevar a cabo las funciones mencionadas. A fin de cuentas, me parece que tenía razón al afirmar que el Artículo 2 no añade nada a la cuestión de si hay cabida para letrados especiales en los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación.

185. Sin embargo, antes de abandonar las consideraciones relativas al

Artículo 2, merece la pena, en mi opinión, tomar nota de la decisión del TEDH en el asunto de *Carter v Rusia* , App no 20914/07. Se trata de la demanda presentada por la Sra. Litvinenko (que, junto con su marido, había cambiado de nombre tras obtener asilo en el Reino Unido), en la que se estimaron y ratificaron sus reivindicaciones de que el Estado ruso había infringido los aspectos sustantivos y procesales del Artículo 2. Para ello, el Tribunal Europeo se basó en las determinaciones formuladas por Sir Robert Owen en la comisión por él presidida. Que yo sepa, este es el único caso en el que el Tribunal Europeo ha examinado y comentado el funcionamiento del procedimiento de audiencias a puerta cerrada permitido por el artículo 19 de la Ley de 2005. También se recordará que Sir Robert le denegó a la Sra. Litvinenko su petición para tener un letrado especial.

186. El aspecto importante de la decisión es que tomó en consideración las determinaciones de Sir Robert de que el Sr. Litvinenko había sido envenenado por dos particulares que actuaron bajo las órdenes del Servicio Federal de Seguridad ruso. A fin de determinar si debía basarse en esas conclusiones, el Tribunal Europeo explicó el principio que aplicaría en el párrafo 98 de su decisión:

«La confianza del Tribunal en las pruebas obtenidas a consecuencia de una investigación nacional interna y en los hechos establecidos dentro de los procedimientos internos ha dependido de la calidad del proceso de investigación interno, y de la exhaustividad y coherencia de las diligencias en cuestión.»

Para llevar a término este ejercicio, el Tribunal evaluó la adecuación y equidad del marco jurídico de la pesquisa, durante la cual observó que el presidente y el ministro en cuestión eran competentes, en virtud del artículo 19, para limitar el acceso a y la revelación de pruebas (párrafo 81). A la hora de valorar el procedimiento de la práctica de la prueba en las vistas a puerta cerrada, el tribunal dijo lo siguiente en el párrafo 108:

«Es cierto que ni las partes ni el Tribunal han tenido acceso a las pruebas reservadas, ya que este material ha estado exclusivamente en haber del Gobierno del Reino Unido. Sin embargo, en los casos en los que el Tribunal no ha tenido conocimiento del material de seguridad nacional en el que se basan las decisiones que limitan los derechos humanos, ha examinado el procedimiento nacional de toma de decisiones para asegurarse de que incorporaba las salvaguardias adecuadas para proteger los intereses de la persona afectada. Por lo tanto, el Tribunal toma nota del hecho de que el procedimiento de la prueba a puerta cerrada se expuso detalladamente en el informe de la comisión de investigación y se describió la naturaleza del material reservado, aunque en términos generales. El presidente, el letrado ante la comisión y el abogado ante la comisión y el equipo jurídico del Ministro del Interior estuvieron presentes en las audiencias a puerta cerrada. Los letrados pueden presentar pruebas documentales y los testigos orales pueden ser interrogados por el presidente y los letrados. Aunque el material sujeto a un aviso limitativo no podía mencionarse en las audiencias

públicas y tenía que ser expurgado del informe antes de su publicación, los avisos limitativos eran en sí mismos documentos públicos, que se publicaron tanto en el sitio web de la comisión como en forma de apéndices a ese informe.»

187. Sobre la base de este análisis, el tribunal determinó lo siguiente:

- i. En la medida de lo posible dadas las circunstancias, la obtención y utilización de pruebas a puerta cerrada contó con las salvaguardias adecuadas (párrafo 108).
- ii. Y no tenía motivos para dudar de la calidad del proceso de investigación nacional ni de la independencia, imparcialidad y transparencia de las diligencias de la comisión (párrafo 110).

188. Aunque reconozco que la cuestión ante el Tribunal Europeo no era idéntica a la planteada por el Sr. Southey, me parece que el caso tiene cierto valor. Como ha señalado el Sr. Southey en varias ocasiones, el Tribunal Europeo está muy familiarizado con el concepto de los letrados especiales y su utilización en audiencias a puerta cerrada durante las que se plantean cuestiones relacionadas con el Artículo 6. En el asunto de *Carter*, el Tribunal examinó las audiencias a puerta cerrada en el contexto del Artículo 2. Su decisión puede considerarse un sólido espaldarazo a un proceso que incluyó considerables pruebas reservadas y vistas celebradas en ausencia de los principales participantes familiares, sin el nombramiento de letrados especiales.

189. El análisis expuesto en esta parte del fallo pone de relieve la cuestión de fondo mencionada en el párrafo introductorio. Por las razones que he expuesto, no acepto que la obligación procesal de investigación implícita con arreglo al Artículo 2 exija la designación de letrados especiales en las vistas a puerta cerrada autorizadas por el artículo 19 de la Ley de 2005. Estoy convencido de que los protocolos y procedimientos que he esbozado son suficientes para permitir que los principales participantes familiares participen en esta Comisión en la medida necesaria para salvaguardar sus intereses legítimos. Por ello, no es necesario buscar el poder de nombramiento de letrados especiales en las disposiciones de la Ley de 2005 para que las diligencias tramitadas cumplan con el Artículo 2.

Epígrafe 7: Conclusiones

190. Mi análisis de las diversas formas en que podía discernirse la intención del Parlamento al aplicar la Ley de 2005 me hace opinar que la falta de mención de letrados especiales fue meditada y deliberada. En consecuencia, llegué a la conclusión de que el régimen de la Ley de 2005 no autorizaba la participación de letrados especiales en vistas a puerta cerrada.

191. Tras haber intentado examinar y sopesar los distintos alegatos en relación con la justicia natural y la equidad procesal, no me he apartado

de la misma opinión. Tampoco quedo convencido de que ninguna de las cuestiones derivadas del examen del Artículo 2 del CEDH me condujese a cambiar de opinión. Por ende, resuelvo que la Sra. Grange tenía razón en su afirmación de que no existe base adecuada sobre la que yo pudiera emitir petición al más alto funcionario jurídico del Estado para se efectúen tales nombramientos en representación de los intereses de los principales participantes familiares durante las diligencias de esta Comisión.

Epígrafe 8 El ejercicio de la discrecionalidad

192. Si hubiera llegado a la conclusión de que era válido que los letrados especiales tuviesen cabida dentro del procedimiento en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación, entonces habría considerado si debía o no elevar dicha petición al más alto funcionario jurídico del Estado. Me habría decantado por el Abogado del Estado para Irlanda del Norte como destinatario adecuado de tal petición. Igual me resultaría útil hacer ese ejercicio ahora, no sea que mi conclusión sobre la cuestión de la validez resultase ser incorrecta.

193. Lo primero que hay que determinar en este ejercicio es la cuestión de la prueba o examen que debe aplicarse. La Sra. Grange sugirió que se diera efecto a las observaciones de Lord Bingham en *R v H*; a saber, que el nombramiento de letrados especiales sería siempre excepcional, nunca automático; un último recurso y nunca el primero. Según observó, esta comprobación fue reiterada por el Tribunal de Apelación en el asunto de *The Competition and Markets Authority v Concordia International RX (UK) [2018] EWCA Civ 1881*. El Sr. Southey sostuvo que la comprobación debe consistir en determinar si el nombramiento de letrados especiales redonda en interés de la justicia y si su nombramiento lograba la ecuanimidad. No creo que ninguna de las otras propuestas en nombre de los principales participantes familiares sugiriera una comprobación diferente.

194. Sobre la cuestión de por qué debería ejercerse la discrecionalidad a favor de solicitar el nombramiento de letrados especiales, además de la contribución del Sr. Southey, me pude beneficiar de los alegatos orales del Sr. Kane (KC), en nombre del bufete familiar John McBurney, y del Sr. McAleer, en nombre del grupo Campbell and Haughey, Logan and Corry y el grupo Roche McBride. En lo esencial, sus alegatos retomaron o desarrollaron los argumentos expuestos por el Sr. Southey y no hubo diferencias sustanciales en cuanto al planteamiento asumido.

195. Asimismo, me beneficié de los alegatos del Sr. Mansfield (KC), quien no persiguió el nombramiento de ningún letrado especial. En el transcurso de su útil contribución, esbozó algunos de los enfoques probatorios prácticos que se habían adoptado en otras comisiones de investigación reglamentarias en relación con material que potencialmente

entraba en el ámbito de aplicación del artículo 19 de la Ley de 2005. También nos anotó una reserva del principal participante al que representaba. El Sr. Mansfield señaló que los letrados especiales designados probablemente tendrían que familiarizarse con la mayor parte, si no la totalidad, del material no reservado, además del material reservado que se les proporcionara. Esto sería necesario para que comprendieran la pertinencia e importancia de las cuestiones planteadas en las audiencias a puerta cerrada. Un proceso de este tipo podría causar retrasos considerables.

196. Si asumo que existe una facultad discrecional para solicitar el nombramiento de letrados especiales, entonces las razones de los principales participantes familiares para solicitar el nombramiento y los beneficios percibidos de contar con la participación de letrados especiales tendrían que evaluarse. Aunque expresadas con gran detalle y claridad, las razones pueden resumirse como sigue: el deseo de que sus propios intereses estén representados a fin de proporcionarles una sensación de justicia y tranquilidad en el contexto de la importancia que para ellos tienen las diligencias de la Comisión. En cuanto a los beneficios, se cree que los letrados especiales ayudarán en la investigación, se asegurarán de defender los puntos de vista de los principales participantes familiares, generarán igualdad de representación, proporcionarán garantías y permitirán promover impugnaciones jurídicas.

197. Cuando se trata de identificar la comprobación correcta que debe aplicarse a los alegatos, es probable que haya una diferencia de enfoque entre la solicitud de nombramiento en los procedimientos reglamentarios que estipulan explícitamente el nombramiento de letrados especiales, como los procedimientos ante la Sala Especial de Apelación en materia de Inmigración, donde la naturaleza de los procedimientos sugiere que el nombramiento es probable que sea una característica habitual, y el ejercicio de un poder discrecional asumido a los efectos de los procedimientos en virtud de la Ley de Comisiones de Investigación. Hay varios precedentes que respaldan el enfoque sugerido por la Sra. Grange. En *Malik v Manchester Crown Court* [2008] EWHC 1362 (Admin) en el párrafo 102 se afirmó que:

«No obstante, debe tenerse siempre presente que es excepcional designar a un letrado especial al margen de un marco estatutario aplicable.»

Por otra parte, más recientemente, en *R (on the application of Commissioner of the Police of the Metropolis) v Crown Court at Kingston-Upon-Thames v Trevor Scott* [2023] EWHC 1938 (Admin), el tribunal opinó que una abreviación como excepcional no era útil. En su lugar, prefirió el planteamiento de decir que el nombramiento solo debe hacerse si está verdaderamente justificado y en casos en los que exista una clara

justificación. El planteamiento defendido por el Sr. Southe y los demás peticionarios activaba un criterio quizá bastante menos estricto. No obstante, si planteo la cuestión del ejercicio de una facultad discrecional sobre la base de la comprobación que me sugiere el Sr. Southe, estaría fundamentalmente volviendo a examinar los diversos puntos en relación con la equidad y las funciones que él identificó en el curso de su argumentación sobre la cuestión de la autoridad. Suponiendo que se disponga de la facultad de nombramiento, las razones que expuse para rechazar los argumentos del Sr. Southe de que la equidad exige el nombramiento de letrados especiales siguen vigentes y demuestran que no se cumple el criterio para el ejercicio de la facultad discrecional que él y los demás principales participantes familiares reivindican.

198. No obstante, cabe señalar otras observaciones pertinentes en relación con la cuestión de la discrecionalidad. Una cuestión planteada por el Sr. Kane fue que los letrados especiales tendrían un conjunto particular de conocimientos adquiridos por su experiencia con materiales reservados, de los que igual el Servicio jurídico de la Comisión no disponía. Una vez planteada esta cuestión, sería ilustrativo exponer que miembros del Servicio jurídico de la Comisión participaron en las tres comisiones anteriores durante las que presentaron peticiones de nombramiento de letrados especiales: La comisión investigación del caso Litvinenko, la comisión investigación de investigación sobre el atentado en el Manchester Arena y la comisión independiente sobre Afganistán. Cuentan pues con amplia experiencia en el trabajo y la búsqueda de material reservado y han actuado como letrados especiales en otros procesos. Entre las muchas otras comisiones de investigación reglamentarias en las que han participado miembros del Servicio jurídico de la Comisión se incluyen:

- Comisión de investigación sobre Baha Mousa;
- Comisión de investigación sobre Al Sweady;
- Comisión de investigación sobre Rosemary Nelson;
- Comisión de investigación Leveson;
- Comisión de investigación sobre Jermaine Baker;
- Comisión de investigación sobre Jalal Uddin;
- Comisión de investigación sobre Grenfell Tower;
- Comisión de investigación independiente sobre el abuso sexual de menores;
- Comisión de investigación sobre actuación policial encubierta;
- Comisión de investigación sobre la Covid en el Reino Unido;
- Comisión de investigación sobre Horizon IT de Correos;
- Comisión de investigación Thirlwall.

199. Además de tener una amplia experiencia en casos relacionados con la UKIC, los miembros del Servicio jurídico de la Comisión también

participaron en las indagatorias forenses sobre el tiroteo de Ballymurphy en 1971, los atentados con bomba en bares de Birmingham en 1974, la catástrofe futbolística del estadio de Hillsborough y los atentados de Londres de julio de 2005. El Abogado ante la Comisión también fue nombrado asesor del equipo de la comisión de investigación que trató las actuaciones de indagación sobre el atentado terrorista ocurrido en Christchurch, Nueva Zelanda.

200. Por lo tanto, se puede ver que el Servicio jurídico de la Comisión tiene a su disposición una amplia experiencia a la que recurrir, que lo equipará más que adecuadamente para poner a prueba y explorar adecuadamente cualquiera de las cuestiones que puedan surgir en relación con los materiales reservados. Igualmente importante es el hecho de que esta amplia experiencia en la participación a lo largo de muchos años en varias de las investigaciones e indagatorias más importantes llevadas a cabo en el Reino Unido debería, desde cualquier punto de vista razonable, satisfacer la necesidad de aquietamiento público en relación con la independencia y eficacia de la Comisión señalada por el Sr. Southey.

201. En este sentido, también es importante reconocer las limitadas posibilidades de comunicación que existirían entre los letrados especiales y los principales participantes familiares. Los letrados especiales no podrían comunicar nada sobre el contenido o el desarrollo de las vistas a puerta cerrada. Decir simplemente que las familias se contentarían con la tranquilidad que se deriva de la presencia de letrados especiales no añade nada de naturaleza tangible.

202. Por las diversas razones que expongo en la Epígrafe 5 de esta resolución, estoy convencido de que el Letrado ante la Comisión estará igualmente posicionado como cualquier letrado especial para poner a prueba y explorar adecuadamente las pruebas presentadas en las sesiones a puerta cerrada. Existirá un mecanismo que permitirá que cualquier información que los principales participantes familiares pudieran haber facilitado a los letrados especiales se transmita con la misma facilidad al Servicio jurídico de la Comisión. Además, no se prohibirá al Letrado ante la Comisión seguir comunicándose con los principales participantes del mismo modo que se haría con los letrados especiales.

203. La naturaleza de una audiencia a puerta cerrada implica que algunos principales participantes estarán presentes y otros no, pero esto no debe percibirse como agravio. Mi interés y el del Letrado ante la Comisión será explorar a fondo nuestras atribuciones y cometido mediante las indagaciones. No nos ayudará en ese ejercicio la presencia de letrados especiales que no estarían mejor informados de lo que yo o mi Letrado podemos estar con la ayuda de los principales participantes

familiares.

204. Aunque reconozco que puedo equivocarme, la experiencia de mi equipo jurídico, que actuará exclusivamente en interés de la Comisión, contribuirá a evitarlo. Teniendo en cuenta el deber de evitar cualquier gasto innecesario, no sería proporcionado solicitar el nombramiento de letrados especiales que desempeñaran una función supervisora. Esta conclusión resulta aún más evidente si se tiene en cuenta la observación del Sr. Mansfield, que probablemente sea correcta en cierta medida, de que los letrados especiales deben estar familiarizados tanto con los materiales no reservados como con los reservados. Este requisito tiene repercusiones tanto en términos económicos como de retrasos.

205. Las conclusiones a las que he llegado demuestran que, en mi opinión, el nombramiento de letrados especiales daría lugar a una duplicación del trabajo del Letrado ante la Comisión y, al menos en cierta medida, también de los letrados propios contratados en representación de los principales participantes familiares. Las repercusiones económicas de nombrar a uno, y mucho menos a tres o cuatro, letrados especiales serían muy considerables. Dado que, en mi opinión, no están obligados a garantizar la equidad, no solicitaría su nombramiento en ejercicio de una facultad discrecional disponible. No podía hacerlo actuando de forma coherente con mi deber de tener en cuenta el coste [de las diligencias]. Dado que no veo una función adecuada y diferenciada para los letrados especiales durante este proceso inquisitorio, no solicitaría su nombramiento.

**Su Señoría: Lord Turnbull,
Comisión de investigación del atentado de Omagh.
A 17 de noviembre de 2025**

N. de la T.: Sírvanse notar lo siguiente. Debido a la acotación en el presente documento realizada por el Presidente de la Comisión que nos ocupa sobre el término “comisiones públicas”, se ha modificado la traducción hasta ahora seguida del nombre de dos instrumentos normativos. A saber, la Ley de Comisiones Públicas de 2005 [Inquiries Act 2005] será en el presente documento y en lo sucesivo Ley de Comisiones de Investigación de 2005. El Reglamento de Comisiones Públicas de 2006 [Inquiries Rules 2006] pasa a ser el Reglamento de Comisiones de Investigación de 2006. Las normas originales referenciadas siguen siendo las mismas.