

Hungría - La reforma que prohíbe marchas LGBTIQ+: Modificaciones a la ley de reunión y su impacto en la libertad de expresión y reunión

CELE

Septiembre 2025

HUNGRÍA - LA REFORMA QUE PROHÍBE MARCHAS LGBTIQ+: MODIFICACIONES A LA LEY DE REUNIÓN Y SU IMPACTO EN LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y REUNIÓN

CELE/UP

celeupalermo@gmail.com

11 de septiembre de 2025

Contexto y Antecedentes

Desde la llegada de Fidesz-KDNP al poder en 2010, Hungría ha seguido una estrategia legislativa para limitar la visibilidad y los derechos de las personas LGBTIQ+. Este proceso comenzó con la nueva [Constitución de 2012](#), que definió el matrimonio exclusivamente como la unión entre un hombre y una mujer, y continuó con la [prohibición de la adopción](#) por parejas del mismo sexo (2020) y la supresión del reconocimiento legal de la [identidad de género](#) (2020). Todas estas reformas sentaron las bases para la llamada “ley de propaganda” (Ley LXXIX de 2021), que veta toda referencia positiva a la homosexualidad o a la identidad trans ante menores en la escuela, los medios y la publicidad¹. Lo anterior terminó desencadenando la condena del Parlamento Europeo (Resolución 8-VII-2021) y un procedimiento de infracción de la Comisión Europea por violar la libertad de expresión, la libre prestación de servicios y el artículo 2 TUE como valor fundacional de la Unión². Este procedimiento se materializó en el caso Comisión v. Hungría ([C-769/22](#)) por la Ley de

¹ Amnistía Internacional. (2024). *From freedom to censorship: the consequences of the Hungarian Propaganda Law*. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur27/7754/2024/en/>

² European Parliament. (2021). *Breaches of EU law and of the rights of LGBTIQ citizens in Hungary as a result of the adopted legal changes in the Hungarian Parliament*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0362_EN.html. El procedimiento de infracción se basa en la violación de la libertad de expresión, la libre prestación de servicios (principio fundamental del mercado interior europeo que garantiza que los proveedores de servicios puedan operar libremente en toda la UE) y el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), establece los valores fundacionales como el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

propaganda ante el TJUE (el primero en que la Comisión invoca exclusivamente el artículo 2 TUE) cuyo juicio en Gran Sala se celebró el 19 de diciembre de 2022. El 5 de junio de 2025, la Abogada General Tamara Ćapeta propuso al Tribunal declarar que Hungría viola la dignidad humana y la libertad de expresión con la Ley LXXIX/2021, reforzando la expectativa de una condena firme³. Paralelamente, la amenaza de prohibir el Budapest Pride 2025, previsto para julio, intensificó la presión política. Llevando a diputados europeos el pedir que se active el artículo 7 TUE (cláusula de suspensión⁴). Sin embargo, el Primer Ministro Viktor Orbán justificó la adopción de la Ley LXXIX como medida de “protección infantil”.

El 18 de marzo de 2025 el Parlamento presentó una reforma que conecta la prohibición de reuniones públicas con la controvertida “ley de propaganda” de 2021. La modificación introduce tres cambios, primero, declara ilegales las reuniones que violen las restricciones existentes sobre contenido LGBTI ante menores⁵. Segundo, tipifica como falta administrativa la organización o participación en estas reuniones⁶ y tercero, autoriza el uso de reconocimiento facial para identificar a los participantes⁷. El Parlamento húngaro aprobó dicha [ley](#) apenas cuatro días después. Además, el 14 de abril de 2025 se adoptó la 15.^a Enmienda constitucional en la que se fija que “toda persona es hombre o mujer en función de su sexo al nacer” y que el interés del menor prevalece sobre otros derechos fundamentales. Estas cláusulas refuerzan la narrativa oficial de que la diversidad sexual amenaza la integridad de la infancia y legitiman la censura previa de actos públicos de la comunidad LGBTIQ+⁸.

Como puede apreciarse la reforma de marzo de 2025 no es un episodio aislado, sino la culminación de un trayecto de hechos ante las libertades de reunión y expresión en Hungría

³ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2025). *Valores de la Unión: La Abogada General Ćapeta considera que Hungría ha infringido el Derecho de la Unión al prohibir o limitar el acceso a contenidos LGTBI*. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-06/cp250064es.pdf>

⁴ Permite a la UE suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los tratados a un Estado miembro, incluidos los derechos de voto en el Consejo, cuando existe un riesgo claro de violación grave de los valores fundamentales de la UE (dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos) o una violación grave y persistente de estos valores.

⁵ Sección 13/A en la Ley LV/2018 de Reunión

⁶ Nuevas faltas en la Ley II/2012

⁷ Ampliación de la Ley CLXXXVIII/2015

⁸ Uitz, R. (2025, abril 2). *How Hungary's Pride Ban Tests the EU's Commitment to Democracy*. Verfassungsblog on matters constitutional. <https://verfassungsblog.de/how-hungarys-pride-ban-tests-the-eus-commitment-to-democracy/>

⁹ Amnistía Internacional. (2025, mayo 27). *Hungría: La prohibición de la marcha LGBTQI por “parecerse al Orgullo de Budapest” es un grave motivo de preocupación*. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/hungria-la-prohibicion-de-la-marcha-lgbtqi-por-parecerse-al-orgullo-de-budapest-es-un-grave-motivo-de-preocupacion/>

de la comunidad LGTBIQ+ y un desafío a los mecanismos de protección de derechos fundamentales en el marco de la UE.

Claves de la reforma

Prohibición previa de reuniones (art. 13/A, Ley LV/2018 sobre el derecho de reunión)

La pieza central de la reforma es la nueva sección 13/A, que declara “contrarias a la ley” todas las concentraciones que “representen u organicen la difusión del contenido prohibido en el artículo 6/A de la Ley de Protección de la Infancia”¹⁰. Ese artículo 6/A (introducido en la “ley de propaganda” de 2021) proscribía cualquier mención pública positiva de la homosexualidad o la identidad trans frente a menores. El texto impone a la autoridad de reunión (la policía) la obligación de negar automáticamente la autorización si “sobre la base de la información disponible después de la consulta, existen motivos razonables para creer que la organización tiene la intención de celebrar una reunión prohibida”¹¹. De este modo, la mera temática LGBTQ+ basta para activar la censura previa y la carga de demostrar la licitud ya no recae en el Estado (que antes debía justificar cualquier restricción) sino en los organizadores, quienes difícilmente podrían garantizar que no acudirá ningún menor.

Disolución discrecional en tiempo real (art. 18, Ley LV/2018)

La modificación del artículo 18(c) de la Ley LV/2018 introduce un cambio sustancial en el equilibrio entre libertad de reunión y facultades policiales. Antes de la reforma, la policía sólo podía intervenir si la reunión se desviaba del lugar, la ruta, la fecha o el horario notificados por los organizadores, y debía advertir a los mismos para que restablecieran el orden o ajustaran la logística¹². El texto aprobado ahora sustituye esa enumeración detallada por una fórmula más genérica, la marcha puede disolverse cuando “se aparte de la notificación”. Al eliminar los parámetros concretos, cualquier discrepancia (desde la aparición de una pancarta no prevista hasta un retraso de pocos minutos) alcanza para que la autoridad declare que el acto deja de corresponderse con lo anunciado y proceda a disolverlo. La vía jurídica para desalojar a los asistentes sigue siendo la misma que antes de la reforma. El artículo 18, apartado 2, remite a la Ley húngara de Policía, que permite emplear “medios coercitivos adecuados y

¹⁰ Ley de 2025. p.2. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

¹¹ Ley de 2025. p.3. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

¹² Ley de 2025. p.3. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

proporcionales” cuando se ejecuta una orden de disolución. Sin embargo, al ampliar el motivo habilitante, la reforma convierte en excepcionalmente fácil el uso de ese mecanismo, pues la discrecionalidad policial se activa ya no por un desorden objetivo, sino por cualquier mínimo desajuste formal entre la realidad y la notificación. El resultado entonces es una pérdida sustancial de previsibilidad para los organizadores y una amenaza de dispersión inmediata que disuade la celebración de actos públicos vinculados a la diversidad sexual.

Tipificación como falta administrativa (arts. 189 y 200, Ley II/2012 de infracciones)

Se introdujo también un nuevo ilícito administrativo en la Ley II/2012 sobre infracciones, con el claro propósito de frenar cualquier concentración que vulnere la nueva prohibición de marchas LGBTIQ+. El artículo 189 (1) añade el inciso b), que castiga a quien organice, dirija o celebre una reunión vetada en virtud del nuevo artículo 13/A de la Ley LV/2018 sobre libertad de reunión, así como a la persona que, tras recibir en el lugar la advertencia expresa de la policía sobre el carácter prohibido del acto, persista en participar en él¹³. Se intentó trasladar así la lógica de “protección del menor” ya empleada en la Ley de Propaganda del 2021, pero ahora al ámbito sancionador de faltas, subrayando en la exposición de motivos que estas conductas debían considerarse “abusos” que exigían una respuesta económica directa y disuasoria.

La sanción prevista se materializa exclusivamente en una multa fija, cuyo importe concreto se determina conforme a la escala general de la Ley II/2012, pero con un régimen más severo que el ordinario. El nuevo apartado (5) del artículo 189 prohíbe dos alternativas habituales en el derecho húngaro de faltas: la conversión del pago en trabajo comunitario y la sustitución por arresto administrativo¹⁴. De este modo, la multa se convierte en la única vía de castigo disponible, sin posibilidad de aliviarla mediante fórmulas de ejecución sustitutoria.

Además, la reforma refuerza el cobro coactivo. El artículo 141 (17) se reescribe para disponer que, una vez transcurridos treinta días desde la que la resolución haya sido firmada, toda multa impagada se exigirá “como deuda tributaria”, con los poderes de embargo y ejecución propios de la Hacienda pública. También se confirma que, tratándose de esta infracción, tampoco puede transformarse la sanción impaga en arresto ni en trabajo de interés general.

¹³ Ley de 2025. p.1. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

¹⁴ Ley de 2025. p.2. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

Por último, el nuevo apartado (6) del artículo 189 ordena que la recaudación íntegra de estas multas se ingrese en un fondo estatal destinado a programas de protección infantil¹⁵.

Vigilancia biométrica reforzada (arts. 3 y 9, Ley CLXXXVIII/2015 sobre reconocimiento facial)

La ampliación del reconocimiento facial para infracciones administrativas representa una escalada preocupante en las capacidades de vigilancia estatal. El uso de tecnologías biométricas para identificar y sancionar a manifestantes plantea serios riesgos para la privacidad y la libertad de expresión, derechos que están intrínsecamente conectados. Cuando las personas temen ser identificadas y sancionadas por ejercer su derecho de reunión, se genera un efecto disuasorio que erosiona la participación democrática y el debate público. Esto termina apuntando hacia la vigilancia masiva, la cual es especialmente problemática cuando carece de salvaguardas efectivas. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que las tecnologías de identificación biométrica constituyen injerencias especialmente graves en la vida privada, requiriendo justificación estricta, proporcionalidad y supervisión judicial. La reforma húngara, sin embargo, permite el uso automático de reconocimiento facial para infracciones menores sin autorización judicial previa, convirtiendo la vigilancia en una herramienta rutinaria de represión política.

La reforma dedica dos artículos a ampliar el marco legal del Registro Nacional de Análisis Facial (RAF). En primer lugar, el art. 5 sustituye por completo el inciso w) del art. 3 (3) de la Ley CLXXXVIII/2015. El objetivo del registro ya no se circunscribe a la lucha contra delitos graves, sino que se extiende a la “prevención, impedimento, investigación, interrupción y persecución de las infracciones administrativas”¹⁶. Al incluir expresamente las faltas, la norma habilita a la policía a recurrir al reconocimiento facial también en procedimientos por la nueva infracción del artículo 189 de la Ley II/2012, es decir, contra quienes organicen o participen en marchas LGBTIQ+.

Por otro lado, el artículo 6 refuerza esa ampliación al reescribir el art. 9 (18) de la ley biométrica. Ahora, tribunales, autoridades de faltas y organismos instructores pueden aprovechar las imágenes almacenadas o captadas por el RAF para identificar y verificar la identidad de cualquier persona investigada por una infracción administrativa¹⁷. El procedimiento se activa dentro del expediente sancionador sin requerir autorización judicial

¹⁵ Ley de 2025. p.2. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

¹⁶ Ley de 2025. p.2. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

¹⁷ Ley de 2025. p.2. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

previa, basta con que la autoridad competente invoque el nuevo inciso w) para solicitar al ente gestor del RAF la búsqueda y el contraste de rostros. Finalmente, la reforma también introduce una cláusula paralela en la Ley II/2012 con la incorporación del párrafo (5) en el art.56 el cual permite que, cuando el presunto infractor sea desconocido, la autoridad de faltas acceda al RAF para determinar su identidad.¹⁸ Con ello, el reconocimiento facial deja de ser una herramienta excepcional asociada a la investigación penal y pasa a formar parte rutinaria de la persecución de manifestaciones consideradas ilícitas.

Análisis bajo el test tripartito

La ley húngara y las restricciones que plantea a nivel de la libertad de reunión y expresión pueden ser sometidas al test tripartito establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Ello significa que deben estar prescritas por ley, perseguir un fin legítimo, y ser necesarias y proporcionales en una sociedad democrática. La reforma húngara falla sistemáticamente en cumplir estos estándares exigidos por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En primer lugar, en cuanto al requisito de legalidad, aunque la reforma tiene base legal formal, presenta graves problemas de precisión jurídica que socavan la previsibilidad del derecho. La prohibición se fundamenta en conceptos vagos como "contenido que represente" diversidad sexual, sin definir criterios objetivos para determinar qué constituye una violación de la ley de propaganda. Además, la ampliación de motivos de disolución mediante la fórmula genérica de "apartarse de la notificación" otorga a las autoridades una discrecionalidad casi ilimitada, violando el principio de que las limitaciones a derechos fundamentales deben ser precisas y previsibles para los ciudadanos.

En segundo lugar, respecto al fin legítimo que persigue, el gobierno invoca la "protección infantil" como justificación para las restricciones. Sin embargo, esta argumentación carece de sustento de carácter empírico que demuestre que las marchas Pride representen un riesgo real para los menores. El Tribunal Europeo ha rechazado repetidamente argumentos similares en casos similares, estableciendo que la mera impopularidad, controversia moral o desaprobación social de un mensaje no constituye un fin legítimo suficiente para justificar su prohibición¹⁹.

Por último, la reforma falla con el criterio de ser necesaria y proporcional. Las medidas adoptadas prohíben en bloque todas las manifestaciones LGBTI sin permitir evaluación caso por caso, ignorando la disponibilidad de medidas menos restrictivas como horarios

¹⁸ Ley de 2025. p.1. <https://www.parlament.hu/irom42/11201/11201-0006.pdf>

¹⁹ *Bączkowski y otros v. Polonia*. (2007). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464>

específicos, etc. Asimismo, el uso de reconocimiento facial para infracciones administrativas menores, las multas sin alternativas de pago y la eliminación de la advertencia previa para disolución crean un efecto disuasorio desproporcionado que va más allá de lo necesario para alcanzar el fin declarado. Por lo que, la normativa no pondera adecuadamente la importancia fundamental de la libertad de expresión y reunión, optando por medidas más restrictivas disponibles en lugar de buscar un equilibrio proporcionado entre los derechos en conflicto.

Reflexiones finales

La reforma del 18 de marzo de 2025 supone un paso decisivo dentro de la serie de medidas que Hungría lleva ejecutando desde hace más de diez años para limitar los derechos y la visibilidad de la población LGBTIQ+. A diferencia de las leyes de 2020 y 2021, que habían limitado el reconocimiento de la identidad de género o censurado determinados contenidos ante menores, esta norma traslada la lógica punitiva al espacio público. Vuelve ilícita (tan solo por su temática) cualquier manifestación que reivindique la diversidad sexual. El mensaje político está claro, las personas LGBTIQ+ pueden existir, pero no pueden hacerse visibles. Al disolver la distinción entre forma y contenido de una protesta, la legislación húngara convierte la discrecionalidad policial en un instrumento de silenciamiento estructural que niega a estos colectivos el derecho de ocupar plazas, calles y avenidas.

Si bien la reforma invoca la “protección de la infancia” como fin legítimo, lo hace sin demostrar un riesgo real ni ponderar medidas menos restrictivas. Opta por una prohibición en bloque que elimina toda posibilidad de evaluación caso por caso, dando un salto desproporcionado que vulnera los artículos 10, 11 y 14 del [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#) y los artículos 12 y 21 de la [Carta de Derechos Fundamentales de la UE](#). Paradójicamente, al justificar la norma como medida de salvaguarda moral, el Estado húngaro reproduce la lógica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó en precedentes como *Alekseyev v. Rusia*²⁰ y *Bączkowski v. Polonia*²¹, donde ya se estableció que la mera impopularidad de un discurso no autoriza su prohibición. La nueva normativa colisiona frontalmente con el conjunto de leyes de la Unión Europea y ensancha la brecha ya señalada en el expediente de infracción C-769/22, que continúa pendiente de resolución ante el Tribunal de Justicia de la UE.

El impacto va más allá de la abstracción jurídica en el texto aprobado. Al introducir multas sin alternativa de pago y habilitar el reconocimiento facial para infracciones administrativas, la

²⁰ *Alekseyev v. Rusia*. (2010). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101257>

²¹ *Bączkowski y otros v. Polonia*. (2007). <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464>

reforma crea un entorno de vigilancia económica y biométrica que disuade la participación a estas manifestaciones. Cualquiera puede temer ser identificado, multado y arrastrado a un procedimiento de cobro coactivo. Asimismo, como resultado de la nueva redacción del artículo 18, la supresión de la advertencia previa a la disolución intensifica ese efecto. Ahora, asistir a una marcha puede convertirse en un ilícito, sin tiempo para comprender la orden ni retirarse pacíficamente. Estamos ante una ley diseñada no sólo para sancionar a quien desafíe la prohibición, sino para desalentar de antemano toda convocatoria.

La reforma húngara demuestra lo frágiles que pueden ser los acuerdos democráticos cuando se cede a la tentación de tratar la diversidad como una amenaza. Prohibir las marchas del Orgullo no borra la existencia de las personas LGBTIQ+, pero sí empobrece la vida pública, limita el intercambio de ideas y transmite el mensaje de que algunos cuerpos y voces no merecen ocupar espacio ni ser escuchados. Aceptar ese modelo (ya sea por apoyo explícito o simple indiferencia) equivale a abandonar uno de los pilares sobre los que Europa se reconstruyó tras la guerra: la dignidad y la igualdad de cada ser humano. Hungría ha sobrepasado un umbral crítico, ahora corresponde a los tribunales, a las instituciones y a la sociedad civil decidir si ese traspaso se normaliza o se revierte.