

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 19 de mayo de 2025

Los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales tienen la posibilidad, si así lo desean, de proporcionar información por escrito a la Comisión.

► Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales

Hungría (ratificación: 1957)

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

El Gobierno se compromete a aplicar plenamente el Convenio y a garantizar la libertad sindical y el derecho de sindicación, así como a proteger los derechos de los trabajadores.

El sistema jurídico ofrece garantías adecuadas para el libre ejercicio de los derechos sindicales. El Gobierno mantiene consultas periódicas con las organizaciones representativas de los trabajadores y los empleadores a nivel nacional sobre cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo, y se muestra dispuesto a adoptar medidas justificadas para responder a posibles deficiencias en la práctica jurídica.

El Gobierno considera que el funcionamiento eficaz del mecanismo de control de la OIT reviste gran importancia. En este contexto, cada año somete a la OIT la memoria nacional sobre la aplicación de los convenios ratificados y las recomendaciones pertinentes, y sigue abierto a mantener consultas con la OIT.

Lamentablemente, el Gobierno no ha proporcionado una respuesta detallada a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio durante el ciclo de presentación de memorias nacionales de 2024. La presente respuesta por escrito tiene por objeto subsanar esta omisión y reafirmar la voluntad y el compromiso del Gobierno de seguir promoviendo el diálogo a nivel nacional sobre las cuestiones planteadas en las observaciones de la Comisión.

En lo que respecta a las consultas celebradas con los interlocutores sociales, cabe señalar que el Foro de Consulta Permanente del Sector Privado y el Gobierno (VKF) se creó en 2012 y desde entonces se ha convertido en una destacada plataforma para el diálogo social. Tras las consultas con los interlocutores sociales, las normas que rigen la organización y el

funcionamiento del VKF se establecieron formalmente mediante un decreto gubernamental en 2024. Las actividades del VKF se centran principalmente en la política salarial, la política de empleo y cuestiones generales relacionadas con el mundo del trabajo. Las negociaciones sobre el salario mínimo y el salario mínimo garantizado también tienen lugar en este foro. El Gobierno proporciona un importante apoyo financiero a los interlocutores sociales nacionales, tanto con cargo al presupuesto nacional como con fondos de la Unión Europea.

Libertad de expresión

La libertad de expresión se considera un derecho fundamental protegido y garantizado por numerosos instrumentos jurídicos internacionales, europeos y nacionales. En Hungría, todo el sistema jurídico sirve para proteger los derechos fundamentales, incluida la libertad de expresión.

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo IX de la Ley Fundamental de Hungría establecen que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, de la normativa vigente se desprende claramente que este derecho fundamental no es absoluto y puede restringirse en determinadas condiciones. En lo que respecta a la restricción de la libertad de expresión, el artículo 10, 2) del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo IX, 4) de la Ley Fundamental ofrecen orientación al respecto.

La práctica judicial también reviste gran importancia a la hora de evaluar este derecho fundamental, ya que existen numerosas sentencias dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como a nivel nacional, incluido el Tribunal Constitucional. Estas sentencias definen el concepto, los límites y los criterios para evaluar la libertad de expresión en el contexto de diversos derechos de la personalidad.

De conformidad con el artículo 10, 2) del Convenio Europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido los criterios en virtud de los cuales las autoridades nacionales de los Estados contratantes pueden restringir la libertad de expresión.

Este derecho fundamental puede restringirse si se cumplen simultáneamente las tres condiciones siguientes:

1. La injerencia, ya sea una «formalidad», una «condición», una «restricción» o una «sanción», está prevista por la ley;
2. La injerencia debe tener un objetivo legítimo (por ejemplo, la seguridad nacional, la integridad territorial, la seguridad pública, la defensa del orden o la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial), y
3. La injerencia es necesaria en una sociedad democrática, lo que significa que se debe realizar una evaluación de la necesidad y de la proporcionalidad.

Como primer paso, debe realizarse un examen para determinar si existe una base jurídica que establezca la injerencia y si dicha ley es accesible al público, comprensible, coherente y predecible. En cuanto a la expresión de opiniones por parte de los trabajadores, la normativa húngara define claramente los puntos de referencia en la Ley I, 8) y 9, 2) del Código del Trabajo de 2012. El artículo 8 del Código del Trabajo también define el objetivo legítimo de la injerencia, a saber, la protección de la reputación y los intereses económicos legítimos del empleador. El tercer criterio, la evaluación de la necesidad y de la proporcionalidad, implica determinar en qué medida la restricción constituye una medida necesaria en una sociedad democrática. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos indica un respeto general por el

margen de apreciación de los Estados contratantes a la hora de evaluar si, dadas las circunstancias, la injerencia impugnada era necesaria.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 30/1992 (V.26.) AB, declaró que «la libertad de expresión tiene un papel privilegiado entre los derechos constitucionales fundamentales; es esencialmente el derecho madre de varios derechos relativos a la libertad» y subrayó que «el papel distinguido del derecho a la libertad de expresión no significa que este derecho sea [...] de carácter ilimitado».

Los tribunales someten las restricciones a la evaluación de la necesidad y de la proporcionalidad. Existen relativamente pocas sentencias que examinen este derecho fundamental en el marco de una relación laboral, pero el Tribunal Constitucional ha señalado la necesidad de considerar la naturaleza específica del empleo.

Con respecto a la legislación laboral, el Tribunal Constitucional utiliza como norma la llamada «cláusula de lealtad», que aparece en el artículo 8, 1) a 3) del Código del Trabajo. El Tribunal estipula que la libertad de expresión puede estar sujeta a limitaciones más estrictas en el mundo del trabajo.

El Tribunal Constitucional ha identificado los factores que los tribunales deben tener en cuenta al evaluar la restricción de la libertad de expresión de los trabajadores, además de la evaluación general de la necesidad y de la proporcionalidad:

1. la pertinencia pública o profesional de la declaración;
2. la base fáctica de la declaración y sus juicios de valor de carácter evaluativo;
3. el perjuicio causado por la declaración y su impacto negativo en la reputación del empleador;
4. la buena fe del empleado que ha ejercido la libertad de expresión, y
5. la severidad de la sanción disciplinaria impuesta por el empleador.

De la jurisprudencia de ambos tribunales se desprende que las disposiciones establecidas en el Código de Trabajo son coherentes con la posibilidad de restringir este derecho fundamental. Los tribunales también han reconocido que la libertad de expresión se manifiesta de manera diferente en el contexto de las relaciones laborales debido a su naturaleza única. El empleo es una relación jurídica basada en la confianza, que normalmente implica una cooperación a largo plazo entre las partes. Los empleadores y los trabajadores comparten un mismo interés en las relaciones con partes externas, en las que el empleador puede encontrarse en una posición vulnerable. En el desarrollo de su actividad laboral, el trabajador puede tener acceso a información fundamental para el funcionamiento de la relación laboral que, si se utiliza indebidamente, podría perjudicar los intereses económicos del empleador. Para proteger estos intereses, el artículo 8, 1) del Código del Trabajo estipula que, en el transcurso de la relación de trabajo, el trabajador —a menos que así lo autorice la legislación pertinente— no incurrirá en ninguna conducta que pueda poner en peligro los intereses económicos y organizativos legítimos del empleador. Esta restricción se limita al periodo en que dure la relación de trabajo. Sin embargo, en virtud del artículo 8, 2) del Código del Trabajo, fuera de su horario de trabajo remunerado, el trabajador también debe abstenerse de cualquier conducta —derivada de su puesto de trabajo o de su posición en la estructura jerárquica— que directa y fácticamente pueda dañar la reputación del empleador, sus intereses económicos legítimos o el objetivo previsto de la relación de trabajo. Esta norma tampoco es ilimitada. Para garantizar la proporcionalidad y una finalidad legítima, la conducta del trabajador debe evaluarse en función de su puesto de trabajo o de su posición en la estructura jerárquica, y la conducta debe poder perjudicar directa y fácticamente la reputación

del empleador, su interés económico legítimo o el objetivo previsto de la relación de trabajo. Además, como garantía adicional de protección del trabajador, el empleador está obligado a informar previamente al trabajador por escrito sobre la restricción.

El artículo 8, 3) del Código del Trabajo se refiere explícitamente a la restricción del ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, la disposición también establece los motivos legítimos para tal restricción, en aras de la protección de determinados derechos. La práctica judicial confirma que los derechos fundamentales no pueden ejercerse en detrimento de otros derechos, y el apartado referido identifica los derechos que pueden entrar en conflicto con la libertad de expresión en las relaciones de trabajo, a saber, la reputación y los intereses económicos y organizativos legítimos del empleador. Además, la disposición aclara que la expresión de opiniones no está permitida únicamente en caso de que sea gravemente ofensiva y ponga en peligro la protección de los derechos mencionados, de ahí la evaluación de la proporcionalidad.

En una relación laboral, el trabajador realiza un trabajo en interés del empleador, teniendo en cuenta los intereses económicos de este. En consecuencia, la autonomía del trabajador se ve inevitablemente reducida durante el cumplimiento de las obligaciones laborales.

Esto es evidente, por ejemplo, por el hecho de que el empleador decide los horarios de trabajo, afectando así al derecho del trabajador al descanso. Así pues, el artículo 9, 2) del Código del Trabajo solo permite la restricción de los derechos personales del trabajador cuando sea estrictamente necesario por razones directamente relacionadas con el objetivo previsto de la relación de trabajo y cuando sea proporcionado en relación a la consecución del objetivo. Por lo tanto, la normativa jurídica no concede al empleador derechos ilimitados de restricción. Con el fin de proteger los intereses del trabajador, el empleador está obligado a informar al trabajador por adelantado y por escrito sobre la forma, las condiciones y la duración prevista de la restricción de los derechos personales, así como sobre las circunstancias que justifican su necesidad y su proporcionalidad.

La normativa actual respeta el hecho de que los derechos personales solo pueden restringirse en casos excepcionales. Por lo tanto, el artículo 9, 3) del Código del Trabajo estipula que un trabajador no puede renunciar a sus derechos personales de forma general y anticipada, y cualquier declaración jurídica relativa a los derechos personales solo es válida si se hace por escrito.

En resumen, las referidas disposiciones del Código del Trabajo cumplen los criterios (evaluación de necesidad-proporcionalidad, casos de restricciones permisibles a la libertad de expresión) establecidos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos —y adoptados por el Tribunal Constitucional de Hungría— que permiten limitar un derecho fundamental dentro de un marco claro y apropiado. La normativa actual garantiza los derechos tanto de los empleadores como de los trabajadores al considerar la naturaleza única de las relaciones de trabajo.

Registro de sindicatos (artículo 2)

De conformidad con el artículo 69 de la Ley CLXXXI, de 2011, sobre el registro judicial de las organizaciones de la sociedad civil y las normas de procedimiento conexas (en adelante, la «Cnytv.»), las disposiciones de esta Ley se aplicarán a los sindicatos a menos que otra ley por la que se rija la organización en cuestión disponga otra cosa. Dado que ninguna otra ley regula el registro de los sindicatos, las normas aplicables a las asociaciones —de las que los sindicatos son una forma especial— regirán su registro.

De conformidad con el artículo 34, 1) de la Cnytv., existe un procedimiento simplificado (según el cual el tribunal debe pronunciarse sobre el registro en un plazo de 15 días), si el documento fundacional presentado se basa en una plantilla estándar definida en la legislación. Estas plantillas están previstas en el Decreto núm. 4/2017 (IV.3.) del Ministro de Justicia sobre los estatutos tipo que deben utilizarse en los procedimientos simplificados de registro y modificación de los estatutos de las organizaciones de la sociedad civil y asociaciones deportivas. Estas plantillas pueden utilizarse no solo para el registro inicial, sino también para presentar cambios más adelante.

Las principales normas sobre estructuras organizativas y operativas se recogen en la Ley V, de 2013, sobre el Código Civil (en adelante, la «Ptk.»). Según estas normas, basta con incluir en los estatutos únicamente los datos básicos de la asociación. El tribunal solo examina los requisitos estatutarios mínimos, lo que significa que no puede emitirse ninguna solicitud de rectificación por deficiencias administrativas menores.

En la Cnytv. también se establece que, durante el procedimiento de inscripción de la modificación de los estatutos de una asociación, el tribunal solo examina los documentos pertinentes para la modificación concreta. En consecuencia, el tribunal no puede plantear objeciones relativas a partes de los estatutos a las que no afecte la modificación.

En virtud de la legislación vigente (artículo 2, 2) de la Cnytv. y artículo 3:63 del Código Civil), las organizaciones de la sociedad civil —incluidos los sindicatos— deben acreditar, como condición para su registro, el derecho a utilizar el domicilio social.

Según el artículo 21, 1, a) de la Cnytv., la prueba del derecho a utilizar el domicilio social debe incluir una declaración —contenida al menos en un documento privado con plena fuerza probatoria— del propietario del local o del usuario legítimo autorizado para conceder otro uso, permitiendo el uso del local como sede registrada de la organización. Si la organización es propietaria del local, deberá adjuntar a la solicitud una copia del certificado de propiedad.

El requisito de incluir el nombre de la empresa en el nombre oficial de la asociación no puede deducirse de la legislación. En el artículo 4, 1) de la Cnytv. se establece explícitamente que un sindicato (en tanto que forma específica de asociación) no está obligado a incluir en su denominación una referencia al tipo o forma de asociación que constituye. Además, un sindicato puede constituirse y funcionar bajo un nombre que incluya otras expresiones que se refieran al ejercicio del derecho de asociación.

Como se señala en las observaciones de la Comisión de Expertos, entre el 1 de junio de 2017 y el 31 de mayo de 2021, se registraron un total de 1 149 sindicatos y se rechazaron ocho solicitudes de registro. Actualmente se están recopilando datos detallados para el periodo 2021-2025, que, cuando estén disponibles, se presentarán a la Comisión.

El Gobierno toma nota de las opiniones expresadas por la Comisión de Expertos y de la solicitud al Gobierno de que adopte las medidas necesarias para abordar eficazmente en la práctica los supuestos obstáculos al registro. Al mismo tiempo, tomamos nota de que, aparte de las observaciones presentadas por el Grupo de los Trabajadores —indicando que los requisitos legales para el registro de sindicatos pueden entorpecer la aplicación del artículo 2 del Convenio—, el Gobierno no tiene actualmente conocimiento de ningún caso específico o práctica jurídica en la que el marco legislativo en vigor haya impedido efectivamente el registro de algún sindicato en particular. Además, deseamos destacar que el VKF celebró nueve reuniones en 2022, diez en 2023 y nueve en 2024. Estas sesiones brindaron al Grupo de los Trabajadores la oportunidad de plantear toda preocupación de este tipo.

Derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar su administración (artículo 3)

La creación y el funcionamiento de los sindicatos están regulados por la Ley CLXXV, de 2011, sobre la libertad de asociación, el Estatuto de Utilidad Pública y las actividades y el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil (en adelante, la «Ectv.»), así como por la Ley V, de 2013, sobre el Código Civil.

Según el artículo 15, 1) de la Ectv., los datos registrados de los sindicatos son públicos. Sin embargo, de conformidad con el artículo 15, 3) el registro de afiliados no es público en aras de la protección de los derechos personales. En el marco de los procedimientos de supervisión de la legalidad, la Fiscalía tiene pleno acceso a los documentos (artículo 15, 4) de la Ectv.). Como en el caso de cualquier otra asociación, el fiscal tiene derecho a iniciar un procedimiento judicial contra un sindicato cuando se haya infringido una ley y la denuncia correspondiente se base en la protección del interés público. Se considera que existe una violación del interés público si el fiscal detecta un error en los datos del registro en cuestión. Sin embargo, una deficiencia o un error en el documento fundacional que no afecte a los datos registrales no constituye una violación del interés público y, por lo tanto, no da pie a que el fiscal presente una denuncia.

De conformidad con el artículo 29, 1) de la Ley Fundamental de Hungría, la Fiscalía actúa para proteger el interés público y garantiza que se subsanen las condiciones ilegales. Tal y como se define en el artículo 1, 2) de la Ley CLXIII, de 2011, relativa al Ministerio Fiscal, la Fiscalía contribuye a garantizar el cumplimiento de las leyes y, en los casos y procedimientos definidos por la ley, actúa para defender la legalidad cuando se produce una infracción.

Los poderes de la Fiscalía no implican una autoridad general de supervisión o examen, ni un control operativo sobre las actividades de los sindicatos. El fiscal solo está facultado para actuar si existe una clara violación de la ley e, incluso en tal caso, la acción se lleva a cabo a través de procedimientos judiciales, no mediante medidas administrativas directas.

El Gobierno subraya que las supuestas prácticas mencionadas en los comentarios de la Comisión de Expertos no se corresponden con el marco jurídico húngaro aplicable, y no forman parte del régimen de fiscalía legal. En caso de actuación ilegal de la Fiscalía, existen recursos legales. Se pueden iniciar litigios específicos en respuesta a violaciones concretas.

En el próximo periodo, el Gobierno tiene la intención de entablar consultas con la Fiscalía General de Hungría sobre las prácticas que afectan a los sindicatos, a las que se ha referido el Grupo de los Trabajadores.

Deducción de las cuotas sindicales

En 2023, en el VKF, las partes debatieron en dos ocasiones la iniciativa relativa a la deducción de las cuotas de afiliación sindical. Durante las negociaciones, los representantes del Gobierno hicieron hincapié en que el objetivo principal de las enmiendas legislativas en cuestión era reducir las cargas administrativas de los empleadores. De conformidad con el artículo 1 de la Ley XXIX, de 1991, sobre el pago voluntario de las cuotas de afiliación sindical por parte de los trabajadores, la norma general es que el empleador —a excepción de los casos especificados en la ley— está obligado, previa solicitud por escrito del trabajador, a deducir la cuota de afiliación a un sindicato o a otro órgano representativo del salario del trabajador y a transferir la cantidad especificada al sindicato o al órgano correspondiente indicado por el trabajador. Según el Gobierno, las disposiciones relativas a las cuotas de afiliación sindical en las leyes sobre el estatuto de los empleados que afectan a determinados sectores públicos no perjudican a los trabajadores ni afectan negativamente al funcionamiento de los sindicatos.

Derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar sus actividades

Con arreglo al artículo 4, 3) de la Ley de Huelga, el alcance y las condiciones de los servicios mínimos («suficientes») pueden determinarse por ley, y así ocurre efectivamente en los sectores que prestan los servicios públicos más esenciales. Las disposiciones marco generales de la Ley de Huelga solo se aplican en ausencia de reglamentaciones jurídicas específicas, en cuyo caso las partes deben llegar a un acuerdo sobre el alcance y las condiciones de los servicios mínimos durante el proceso de conciliación obligatorio previo a la huelga.

Con respecto a las enmiendas a la Ley de Huelga, en los últimos años se han celebrado consultas en varias ocasiones en el marco del VKF. Se crearon grupos de trabajo temáticos en el seno del Comité de Seguimiento del VKF. Entre ellos, el grupo de trabajo para la modificación de la Ley de Huelga celebró su primera reunión el 19 de marzo de 2015, a la que siguieron varias reuniones más ese mismo año.

En lo que respecta a la determinación de los servicios mínimos, el Gobierno ha defendido sistemáticamente la opinión de que la orientación debe provenir de la posición conjunta de los interlocutores sociales, y concede especial importancia a la adopción de una posición unificada por parte de los sindicatos.

Sin embargo, hasta la fecha, los interlocutores sociales no han formulado ninguna propuesta conjunta en relación con los servicios mínimos (es decir, «suficientes»), por lo que la cuestión de la modificación de la Ley de Huelga aún no se ha incluido en el orden del día tras la pandemia de COVID-19.