

**Pre-print** – Rodríguez-Rico Roldán, V., “El impacto del multilingüismo en el mercado de trabajo y la movilidad laboral: un análisis en clave europea”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n. 69, 2024, pp. 167-199. ISSN: 1696-9626.

## **EL IMPACTO DEL MULTILINGÜISMO EN EL MERCADO DE TRABAJO Y LA MOVILIDAD LABORAL: UN ANÁLISIS EN CLAVE EUROPEA<sup>1</sup>**

VICTORIA RODRÍGUEZ-RICO ROLDÁN

Profesora Contratada Doctora

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Granada

[victoriarrico@ugr.es](mailto:victoriarrico@ugr.es)

**RESUMEN:** Dado el contexto productivo actual, cada vez son más las empresas interesadas en aprovechar las sinergias del mercado global e insertan en su estrategia de internacionalización el enfoque lingüístico. El presente trabajo ofrece un análisis del impacto de la lengua en el mercado de trabajo, con el fin de valorar los beneficios que la capacitación lingüística despliega tanto en términos de empleabilidad como de competitividad y crecimiento económico. En concreto, se estudiarán los instrumentos de promoción que viene implantando la Unión Europea y, muy especialmente, se abordarán los postulados que, en relación con el tema objeto de investigación, derivan de la proclamación de la igualdad de trato como fundamento de la libre circulación de trabajadores. Si bien el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no contempla la lengua como un motivo independiente de discriminación en sentido estricto, se acometerá un estudio a la luz de la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, tal y como hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya jurisprudencia será igualmente examinada.

**PALABRAS CLAVE:** empleo; migraciones; igualdad de trato; idiomas; libre circulación de trabajadores; inserción laboral.

**SUMARIO:** I. UNA APROXIMACIÓN AL IMPACTO DE LAS EXIGENCIAS LINGÜÍSTICAS EN EL ACCESO AL MERCADO LABORAL.- II. EL MULTILINGÜISMO COMO OBJETIVO RECURRENTES EN LA AGENDA EUROPEA.- III. LA RELACIÓN ENTRE LA CAPACITACIÓN LINGÜÍSTICA Y LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA GLOBAL.- IV. LA RELEVANCIA DE LA FORMACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LA EMPLEABILIDAD.- V. LA MOVILIDAD LABORAL INTERNACIONAL: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS A PARTIR DE LAS DEMANDAS LINGÜÍSTICAS.- VI. LA ACREDITACIÓN DE LA CAPACITACIÓN LINGÜÍSTICA A LA LUZ DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES. 6.1. El principio de igualdad de trato y la eliminación de las barreras lingüísticas. 6.2. Especial referencia al empleo público en la Unión Europea: conflictos en relación con la lengua del procedimiento y las pruebas de selección.- VII. CONCLUSIONES.

---

<sup>1</sup> El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación “Migration incorporation policies and practices in migrants’ reception and settlement cities in Andalusia and Sicily (MIGRANTCITIES)”. PID2022-138122OB-I00. Convocatoria: Proyectos de Investigación del Plan Estatal 2022 (Ministerio de Ciencia e Innovación).

## **THE IMPACT OF MULTILINGUALISM ON THE LABOUR MARKET AND LABOUR MOBILITY: AN ANALYSIS FROM A EUROPEAN PERSPECTIVE**

**ABSTRACT:** Given the current productive context, more and more companies are interested in taking advantage of the synergies of the global market and are including a linguistic approach in their internationalization strategy. This paper offers an analysis of the impact of language on the labour market in order to assess the benefits of language skills in terms of employability, competitiveness and economic growth. Specifically, the promotional instruments that the European Union has been implementing in this respect will be studied, but there will also be an opportunity to consider those cases in which language represents a barrier and jeopardizes equal treatment as a basis for the free movement of workers. Although the Treaty on the Functioning of the European Union does not consider language as an independent ground for discrimination in the strict sense, a study will be undertaken in the light of the prohibition of discrimination on grounds of nationality, as does the Court of Justice of the European Union, whose case law will also be examined.

**KEY WORDS:** employment; migration; equal treatment; languages; free movement of workers; labour market integration.

**SUMMARY:** I. AN APPROACH TO THE IMPACT OF LANGUAGE REQUIREMENTS ON ACCESS TO THE LABOUR MARKET.- II. MULTILINGUALISM AS A RECURRENT OBJECTIVE ON THE EUROPEAN AGENDA.- III. THE RELATIONSHIP BETWEEN LANGUAGE SKILLS AND BUSINESS COMPETITIVENESS IN THE FRAMEWORK OF A GLOBAL ECONOMY.- IV. THE RELEVANCE OF TRAINING IN THE PROMOTION OF EMPLOYABILITY.- V. INTERNATIONAL LABOUR MOBILITY: ENCOUNTERS AND MISUNDERSTANDINGS DUE TO LANGUAGE DEMANDS.- VI. THE ACCREDITATION OF LANGUAGE SKILLS IN THE LIGHT OF THE FREE MOVEMENT OF WORKERS. 6.1. The principle of equal treatment and the elimination of language barriers. 6.2. Special reference to the public employment in the European Union: conflicts in relation to the language of the procedure and the selection tests.- VII. CONCLUSIONS.

## I. UNA APROXIMACIÓN AL IMPACTO DE LAS EXIGENCIAS LINGÜÍSTICAS EN EL ACCESO AL MERCADO LABORAL

No resulta nada nuevo afirmar en nuestros días el vínculo que conecta el conocimiento de una segunda lengua con el aumento de las oportunidades laborales<sup>2</sup>. La obtención del puesto de trabajo pretendido tiende a estar condicionada, más allá de la posesión de determinadas titulaciones o experiencias profesionales, a la acreditación de competencias lingüísticas. Y todo parece indicar que esta relación seguirá agudizándose en el futuro.

La demanda del mercado laboral respecto de este tipo de capacitación se revela creciente, teniendo en cuenta que las lenguas son elementos esenciales en el marco de una sociedad diversa y multilingüe. No en vano, en el ámbito de la Unión Europea, el 73 por ciento de las empresas no considera algo extraordinario exigirles a sus colaboradores que hablen un idioma extranjero, principalmente el inglés<sup>3</sup>. Así pues, no puede entenderse a día de hoy como un mero complemento formativo, ya que dicha capacitación está convirtiéndose en una exigencia cada vez más común.

El nivel de conocimientos lingüísticos debe resultar, claro está, proporcional a los cometidos del empleo y ser razonablemente necesario para poder desempeñarlos de manera adecuada. En más y más casos, dichos conocimientos son relevantes para una actividad laboral fructífera, fundamentalmente de cara al contacto con clientes, proveedores o autoridades extranjeros, a una mayor y mejor comprensión de otras culturas, así como al desplazamiento a otros países. *A sensu contrario*, la insuficiencia o la falta de capacitación lingüística puede llegar a repercutir negativamente en la prestación de servicios. De ahí la relevancia que está asumiendo su acreditación en nuestro tiempo. Según se ha apuntado<sup>4</sup>, las competencias lingüísticas favorecen un desempeño profesional más experto, completo, colaborativo y básicamente de mayor nivel, al incidir en diversas características del desempeño profesional, tales como la habilidad para realizar actividades especializadas, para transferir competencias de un contexto de trabajo a otro, para organizar y planificar el trabajo o incluso para ejecutar tareas de supervisión.

Las empresas, por tanto, demandan estos conocimientos al operar en sociedades multilingües y competir en mercados globales. De hecho, cuando han sido preguntados sobre las competencias más importantes para futuros graduados –en un plazo de cinco a diez años–, el 40 por ciento de los empleadores del sector industrial se han referido expresamente al conocimiento de idiomas extranjeros<sup>5</sup>. Sería, así, del todo limitado concebir este tipo de competencias a modo de reclamo de ciertos tipos de ocupaciones, como había venido siendo costumbre, pues hoy en día bien puede considerarse un requerimiento que incide transversalmente en cualquier tipo de función, al igual que lo son típicamente las competencias comunicativas, el trabajo en equipo o el liderazgo, por citar algunos ejemplos. Según se ha demostrado<sup>6</sup>, las competencias lingüísticas se revelan necesarias en todos los puestos de trabajo, sin que quede como un requerimiento exclusivo de los altos cargos de una organización.

En el actual panorama europeo de creciente movilidad de ciudadanos para estudiar y trabajar en los países de la Unión, el dominio de idiomas otorga un poder simbólico cada vez más comprobado, pues quien presenta dichas competencias tiene la posibilidad de acceder a mejores perspectivas laborales y sociales. No obstante, el conocimiento de lenguas extranjeras aporta otra naturaleza de poder, esto es, el de ver y comprender el mundo bajo distintas miradas. La capacitación lingüística en la vida de un individuo es un camino de apertura hacia los demás, así

---

<sup>2</sup> Según el Eurobarómetro “Los europeos y sus lenguas” (2024), los ciudadanos europeos no son ajenos a la importancia que reviste el aprendizaje de una nueva lengua. Cuando se les pregunta cuál es el principal beneficio, un 51 por ciento alude a las oportunidades laborales en otro país y un 42 por ciento menciona la obtención de un mejor empleo en el país en el que viven.

<sup>3</sup> GALLARDO VÁZQUEZ, D.; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M. I. Y CORCHUELO MARTÍNEZ-AZÚA, M. B.: “Competencias transversales en el EEES: la opinión del estudiante sobre la importancia y el dominio de una lengua extranjera”, *Revista de Educación en Contabilidad, Finanzas y Administración de Empresas*, n. 1, 2010, p. 85.

<sup>4</sup> VEZ, J. M.: “Las lenguas y los sectores productivos en la UE: propuestas en España y Francia”, *Glosas Didácticas*, n. 14, 2005, p. 85.

<sup>5</sup> Eurobarómetro “Percepción empresarial sobre la empleabilidad de los titulados”, 2010.

<sup>6</sup> TINSLEY, T.: *Languages: The state of the Nation demand and supply of language skills*, The British Academy, London, 2013, pp. 74 y 75.

como al deseo de conocer mejor aquellas personas cuya lengua se está practicando, de comprender su cultura, de intercambiar ideas y establecer vínculos con ellas<sup>7</sup>.

Además, la adquisición de estas competencias pasa, en muchas ocasiones, por la necesaria movilidad internacional, lo que a su vez constituye un importante impulso a la selección del candidato que acredite dichas experiencias, en la medida en que reflejan esa flexibilidad y conciencia multicultural meritorias en cualquier aspirante que concurra a una oferta de trabajo. La diversidad lingüística y las habilidades interculturales representan, sin duda, una importante baza desde el punto de vista de la competitividad y empleabilidad profesional. Y es que las personas que estudian o trabajan fuera de sus países no solo llegan a conocer otro idioma y cultura, sino que además refuerzan competencias transversales altamente valoradas por los empleadores, como pueden ser la adaptación a nuevas situaciones o contextos, así como la resolución de problemas. De ahí que se haya defendido que los titulados con experiencia internacional cuentan con más opciones de prosperar en el mercado de trabajo<sup>8</sup>.

Las competencias en lenguas extranjeras resultan, por tanto, enormemente enriquecedoras, ya que presentan notables beneficios añadidos al dominio de un idioma distinto del materno, beneficios que gozan de rédito en el mercado laboral. Según se ha apuntado<sup>9</sup>, existe evidencia de las ventajas cognitivas asociadas a la capacidad para hablar más de una lengua, en particular, una mayor flexibilidad mental, creatividad, solución de problemas, capacidad metalingüística y memorística, habilidades interpersonales para detectar las necesidades comunicativas de los demás y una disminución de la merma de la capacidad mental asociada al envejecimiento. La toma de decisiones resulta igualmente mejorada en aquellas personas que hablan idiomas extranjeros, pues son menos susceptibles de ser influenciadas por preguntas sesgadas cuando utilizan una lengua distinta de la propia. Ello porque dicha lengua extranjera proporciona una mayor distancia cognitiva y emocional que la lengua materna, forzando a la persona a ser más racional en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, el conocimiento de varias lenguas estimula la innovación. En particular, las personas plurilingües son conscientes de que los problemas pueden abordarse de diversas maneras en función del contexto lingüístico y cultural, siendo capaces de utilizar esta capacidad para encontrar soluciones novedosas<sup>10</sup>. De ahí que las competencias lingüísticas resulten valoradas incluso para puestos de trabajo en los que no se requieran o se usen expresamente, pues representan la garantía de otras competencias igualmente productivas desde el punto de vista de las necesidades del empleador<sup>11</sup>.

## II. EL MULTILINGÜISMO COMO OBJETIVO RECURRENTE EN LA AGENDA EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea se ha desempeñado una labor encomiable para lograr una mayor conciencia de la importancia de los idiomas en el desarrollo profesional –y personal– de todo individuo. Desde finales del siglo pasado, se están desarrollando políticas tendentes a enfatizar esta relevancia como estrategia para lograr más y mejor empleo e impulsar la inclusión social y el crecimiento económico<sup>12</sup>. En efecto, las instituciones de la Unión no dejan de insistir en la conexión ya apuntada líneas arriba entre capacitación lingüística y empleabilidad.

Señaladamente, la Comisión Europea destaca que las competencias lingüísticas e interculturales multiplican las oportunidades de obtener un empleo mejor<sup>13</sup>. Por su parte, ya en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, se consideró la comunicación en lenguas extranjeras como una de las ocho competencias necesarias para la realización y desarrollo personal de toda persona, la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo. En

<sup>7</sup> PINHEIRO, J. D.: "El perfil del multilingüismo en la Unión Europea (UE) y la promoción del plurilingüismo", *Rev. Humanidades*, v. 23, n. 1, 2008, p. 51.

<sup>8</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: Analytical underpinning for a New Skills Agenda for Europe, 2016.

<sup>9</sup> Véanse los estudios citados en TINSLEY, T., *op. cit.*, p. 25.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido*, 2008.

<sup>11</sup> DI PAOLO, A. Y TANSEL, A.: "English skills, labour market status and earnings of Turkish women", *GLO Discussion Paper Series 319*, Global Labor Organization, Maastricht, 2019, p. 2.

<sup>12</sup> ARAÚJO, L.; DINIS DA COSTA, P.; FLISI, S. Y SOTO CALVO, E.: *Languages and Employability*, Joint Research Centre (European Commission), Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, p. 15.

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido*, 2008.

efecto, se ha demostrado que las oportunidades de empleo aumentan con el dominio de, al menos, una lengua extranjera, señaladamente el inglés<sup>14</sup>. En todo caso, y siendo cierto que el conocimiento de una segunda lengua es fundamental en el ámbito de las competencias profesionales, no lo es menos que el manejo del inglés está dejando de ser un mérito para convertirse en un requisito básico, imprescindible<sup>15</sup>. Junto a las competencias lingüísticas en dicho idioma, cada día adquiere mayor valor añadido la formación en un tercer idioma –en el ámbito de la Unión Europea, el alemán parece emerger en la segunda *lingua franca*<sup>16</sup>–. En este sentido, deviene necesario impulsar una mayor oferta formativa en idiomas, asumido que, si bien el inglés es extremadamente importante, el conocimiento de otras lenguas representa una ventaja competitiva para el candidato que lo acredite<sup>17</sup>. Como es de suponer, las competencias en varios idiomas amplían las posibilidades de comunicación y facilitan el acceso a nueva información, lo que se traduce a la postre en un aumento y mejora de las opciones de empleabilidad.

Es patente, pues, el avance hacia el multilingüismo. Se trata de una tendencia trazada desde hace años, pues ya en el Libro Blanco “*Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*” de 1995, o en el Consejo Europeo de Barcelona del año 2002, por citar algunos ejemplos, se incidía en el carácter prioritario que ostenta el dominio de un mínimo de dos lenguas distintas de la materna mediante la enseñanza desde una edad muy temprana<sup>18</sup>. En la diferenciación entre el concepto de multilingüismo y el de plurilingüismo, se ha apuntado que el primero se aborda como hecho social y el segundo como hecho personal individual<sup>19</sup>. De esta forma, el multilingüismo, a cuyo fomento insta el Proyecto Europa 2030<sup>20</sup>, implica el conocimiento de varias lenguas o la coexistencia de distintas lenguas en una sociedad determinada, mientras que el enfoque plurilingüe enfatiza el hecho de que, conforme se expande la experiencia lingüística de un individuo en los entornos culturales de una lengua, este no guarda dichas lenguas y culturas en compartimentos mentales estrictamente separados, sino que desarrolla una competencia comunicativa a la que contribuyen todos los conocimientos y las experiencias lingüísticas y en la que las lenguas se relacionan entre sí e interactúan<sup>21</sup>.

Es cierto que los ciudadanos europeos muestran en general una valoración muy positiva del multilingüismo y, en concreto, el 86 por ciento considera que todos en la UE deberían poder hablar al menos una lengua además de su lengua materna. Sin embargo, por el momento un 59 por ciento por ciento de europeos admite poder mantener una conversación en un idioma distinto de su primera lengua<sup>22</sup>. Esta brecha entre –buenos– propósitos y la realidad de los hechos llama a la reflexión y a la necesidad de impulsar estrategias de formación efectiva al respecto, asumidos los beneficios que la capacitación lingüística despliega no solo en términos de empleabilidad, sino también, como se verá seguidamente, de crecimiento económico.

### III. LA RELACIÓN ENTRE LA CAPACITACIÓN LINGÜÍSTICA Y LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL EN EL MARCO DE UNA ECONOMÍA GLOBAL

Si, del lado del trabajador, la falta de competencias lingüísticas en idiomas extranjeros puede suponer –y de hecho en muchos casos así se constata– un obstáculo al acceso al puesto de

<sup>14</sup> ARAÚJO, L.; DINIS DA COSTA, P.; FLISI, S. Y SOTO CALVO, E., *op. cit.*, pp. 69 y 87.

<sup>15</sup> Según el Eurobarómetro “Los europeos y sus lenguas” (2024), el inglés sigue siendo el idioma extranjero más hablado en Europa. El 47 por ciento de los ciudadanos de la Unión afirma tener suficientes competencias en inglés como para mantener una conversación. Completan el elenco de las lenguas más conocidas además de la materna el francés (11 por ciento), el alemán (10 por ciento) y el español (7 por ciento).

<sup>16</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise (ELAN)*, 2006.

<sup>17</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Languages for Jobs. Providing multilingual communication skills for the labour market*, Brussels, 2011.

<sup>18</sup> La Comisión Europea sigue instando a promover el aprendizaje de dos lenguas extranjeras. HUMBURG, M., BEADLE, S., SMITH, R. Y VALE, P.: *Study on foreign language proficiency and employability*, European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office, 2015.

<sup>19</sup> PINHEIRO, J. D., *op. cit.*, p. 53.

<sup>20</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010, p. 17.

<sup>21</sup> CONSEJO DE EUROPA: *Marco común europeo de referencia para las lenguas: aprendizaje, enseñanza, evaluación. Volumen complementario*, Servicio de publicaciones del Consejo de Europa, Estrasburgo, 2020.

<sup>22</sup> Eurobarómetro “Los europeos y sus lenguas”, 2024.

trabajo deseado; del lado de las empresas, la carencia de tales competencias por parte del personal entraña el riesgo de significar una pérdida de oportunidades de negocio. No en vano, un estudio de la Comisión Europea sobre los efectos en la economía europea de la escasez de competencias lingüísticas en las empresas asevera que el 11 por ciento de las pequeñas y medianas empresas exportadoras de la Unión Europea puede estar perdiendo contratos potenciales debido a las barreras lingüísticas. En el caso específico español, este porcentaje era de un 19 por ciento<sup>23</sup>. De ahí que las lingüísticas ostenten un papel fundamental entre las competencias necesarias para competir en una economía global. Su adquisición beneficia, pues, a empleados y empleadores. Estos últimos, en paralelo a la globalización económica de nuestro tiempo, necesitan que sus trabajadores asuman dichas competencias si no quieren renunciar a posiciones de liderazgo, a operaciones con organizaciones extranjeras y a la atención a clientes y proveedores fuera de nuestras fronteras.

En este sentido, el Consejo de la Unión Europea incide en la necesidad de apoyar la enseñanza y el aprendizaje de una extensa gama de lenguas para que las empresas, especialmente las PYMES, puedan ampliar su acceso a todos los mercados mundiales, en particular, a los emergentes, así como fomentar que se tome más en cuenta el conocimiento lingüístico en el desarrollo de la carrera profesional<sup>24</sup>. Por razones obvias, las empresas pueden obtener grandes ventajas cuando sus trabajadores son capaces de comunicarse en un idioma extranjero.

Las políticas de apoyo a la expansión de las pequeñas y medianas empresas a escala internacional deben abordar ante todo los principales problemas a los que estas se enfrentan cuando consideran la posibilidad de operar en el mercado internacional. Precisamente, uno de los obstáculos con el que tienden a tropezar en mayor medida reside en el idioma<sup>25</sup>. Por tanto, resultar activos en un mercado global no solo requiere atender a factores –sin duda esenciales– del orden de la identificación de oportunidades de negocio, el análisis de mercados, la formación del personal o el contacto con clientes y proveedores internacionales. La lengua tiende a convertirse, asimismo, en un extremo de entidad no menor para las empresas. Se ha demostrado que la falta de competencias lingüísticas puede disminuir las posibilidades de exportación, mientras que el uso común de una misma lengua beneficia los flujos comerciales<sup>26</sup>.

Las organizaciones empresariales deben, pues, superar las barreras culturales y lingüísticas a fin de operar en una economía global. Si la comunicación es necesaria en cualquier empresa, cuando compite en el contexto internacional, esta necesidad deviene perentoria, máxime si tenemos en cuenta el vínculo existente entre lengua y cultura. Las pequeñas y medianas empresas que compiten en mercados internacionales buscan empleados con competencias lingüísticas, conscientes de la posible pérdida de oportunidades de negocio que lleva aparejada la carencia de las mismas por parte de su plantilla<sup>27</sup>, al tiempo que los candidatos con experiencia laboral en el extranjero son considerados más competitivos debido a su conocimiento de lenguas distintas de la materna y su mayor cultura empresarial<sup>28</sup>.

El problema es que muchos empleadores, fundamentalmente monolingües, no llegan a identificar y articular correctamente las necesidades lingüísticas, como tampoco consiguen aprovechar al máximo las competencias con las que cuentan sus empleados<sup>29</sup>. Una de las principales carencias se advierte en las propias ofertas de trabajo. Siendo las competencias lingüísticas determinantes para operar y competir en el mercado, resulta cuando menos sorprendente que no todos los empleadores aludan de manera expresa y directa a la especial valoración de las mismas. Quizá la clave se halle, como se ha apuntado<sup>30</sup>, en el hecho de que las competencias en lenguas extranjeras son requeridas más de una manera implícita que explícita y, en la gran mayoría de ocasiones, se entienden comprendidas como parte de otras

---

<sup>23</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise (ELAN)*, 2006, p. 12.

<sup>24</sup> Resolución del Consejo de 21 de noviembre de 2008, relativa a una estrategia europea en favor del multilingüismo.

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Apoyo a la internacionalización de las PYME*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 2014.

<sup>26</sup> FIDRMUC, J. Y FIDRMUC, J.: "Foreign languages and trade: evidence from a natural experiment", *Empirical Economics*, vol. 50, 2016, pp. 31-49.

<sup>27</sup> ARAÚJO, L., DINIS DA COSTA, P., FLISI, S. Y SOTO CALVO, E., *op. cit.*, p. 12.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>29</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Languages for Jobs. Providing multilingual communication skills for the labour market*, Brussels, 2011.

<sup>30</sup> TINSLEY, T., *op. cit.*, p. 46.

competencias o méritos antes que como una prioridad en sí misma considerada. De ahí la necesidad de impulsar una demanda que logre reflejar expresamente el gran valor de la capacitación lingüística, así como sacar el máximo rendimiento estratégico de los conocimientos lingüísticos del personal por parte de las empresas. Estas son, por razones obvias, las primeras que deben tratar de reflejar del modo más transparente posible la importancia que reviste este tipo de competencias entre la fuerza de trabajo. De esta manera, se asistirá a un importante motor de incentivo y promoción del aprendizaje de idiomas, tan importante en nuestros días.

#### IV. LA RELEVANCIA DE LA FORMACIÓN EN LA PROMOCIÓN DE LA EMPLEABILIDAD

Según se viene argumentando, nuestro contexto actual se caracteriza por unas barreras nacionales que se diluyen y que, al tiempo, ocasiona desde el punto de vista competencial una mayor demanda laboral de perfiles con conocimientos lingüísticos. En el caso regional europeo, además, no hay que obviar la gran diversidad existente a nivel de culturas y lenguas. Esta diversidad o riqueza no constituye un atributo en modo alguno nuevo, pero lo que sí ha cambiado de un tiempo a esta parte es la aproximación al mismo a la luz de sus sinergias. La formación debe contribuir para que los trabajadores tengan las competencias específicamente necesarias para operar en el actual escenario globalizado. Y, en coherencia con lo anteriormente señalado, una parte importante de estas competencias giran en torno a la capacitación lingüística.

Es necesario, por tanto, lograr una formación realmente orientada a la realidad laboral de nuestro tiempo, en la que impera la movilidad y la consiguiente puesta en contacto de personas y sus culturas. No en vano, las competencias deseables en todo trabajador han sido clasificadas en personales, profesionales –o técnicas– e interculturales. Dentro de estas últimas se incluyen precisamente las lingüísticas, junto a la experiencia laboral internacional y la competencia para operar con otras culturas<sup>31</sup>.

Las exigencias del Espacio Europeo de Educación Superior llaman precisamente a introducir y conectar al alumnado con el núcleo de la sociedad, estableciendo canales de comunicación inmediatamente próximos a la realidad social y produciendo conexiones permanentes que rechacen la existencia de mundos paralelos. El objetivo no es otro que reforzar el vínculo entre Universidad y mundo profesional. Conectar, en fin, al alumnado con el contexto profesional al que ha de enfrentarse una vez culmine la formación universitaria. Destaca así el cometido socioprofesional, en el sentido de abordar la enseñanza teniendo en cuenta el rol que los egresados deben desempeñar en el ejercicio profesional y promover la adquisición de competencias instrumentales de índole profesional, entre las que destaca la capacitación lingüística.

Hoy más que nunca procede vincular la calidad en la enseñanza universitaria a la adecuación con las demandas y exigencias profesionales. La Universidad, en aras de ejercer eficazmente su misión de dotar al individuo de los instrumentos necesarios para su inserción laboral, debe tener en cuenta en todo momento que la movilidad y la comunicación entre culturas se hallan plenamente asentadas en nuestro escenario actual. El aprendizaje de idiomas se convierte, así, en una herramienta clave para garantizar la igualdad de oportunidades laborales. En este sentido, el pilar europeo de derechos sociales establece como primer principio que toda persona tiene derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral. La competencia multilingüe es precisamente una de las competencias clave que participan en el fomento de la empleabilidad, la realización personal, la ciudadanía activa, el entendimiento intercultural y la inclusión social<sup>32</sup>.

La formación tiene un papel de gran importancia en la necesaria optimización de la competitividad. El objetivo no es otro que proporcionar y potenciar las competencias profesionales necesarias para el acceso al mercado de trabajo o la mejora de la posición en el

---

<sup>31</sup> MACLEAN, R. Y WILSON, D. N.: *International Handbook of Education for the changing world of work*, vol. 1, Springer, New York, 2009, p. XCIX.

<sup>32</sup> Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2019, relativa a un enfoque global de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas.

mismo<sup>33</sup>. De esta manera, la Universidad puede, y debe, asumir un papel más activo en la promoción de dichas habilidades. Una formación universitaria que no llega a coordinarse con el mercado de trabajo y sus demandas corre el riesgo de constituir un modelo desconectado, y por tanto descontextualizado, con la consiguiente pérdida de opciones en la inserción profesional pretendida. Se debe superar la lógica tradicional utilitarista de obtención de un determinado título, de certificación de una cierta calificación de aptitud, para pasar a orientarse de manera decidida hacia el ejercicio profesional a través de la adquisición de las competencias requeridas. No se trata de culminar sin más una titulación universitaria para acceder al mercado de trabajo, se precisa además que en el curso de la misma se adquieran las habilidades precisas para el desarrollo óptimo de la actividad profesional en un modelo del todo competitivo.

Se entiende, así, que la formación debe garantizar el desarrollo de las competencias imprescindibles para los futuros profesionales a fin de promover la obtención de un empleo acorde a la cualificación y la formación recibida. Si la Universidad pública juega un papel social fundamental en una Europa cultural y lingüísticamente diversa<sup>34</sup>, es necesario que promueva la formación en las competencias necesarias para facilitar la incorporación al mercado de trabajo de los recién titulados. Se trata de reforzar el nexo de unión entre tejido productivo y egresados universitarios a través de la aproximación de los estudiantes al mundo profesional antes de haber abandonado el académico, al tiempo que se les proporciona el conocimiento de los elementos característicos de los entornos laborales. Es esta una forma de disminuir los frecuentes desajustes entre la oferta y la demanda de empleo.

Además, un contenido formativo capaz de encajar con las necesidades profesionales del estudiante consigue reforzar su motivación<sup>35</sup>. Luego los sistemas de educación y formación deben proporcionar una oferta adecuada de cualificaciones, en particular de competencias transversales clave, entre las que se incluye la comunicación en una lengua extranjera<sup>36</sup>. Siendo así, la adecuada formación implica necesariamente la implantación del enfoque lingüístico en el contexto universitario, en aras de dotarles de la capacitación necesaria para su inserción laboral. Capacitación esta que, dada la creciente demanda de competencias lingüísticas, ha de ser propicia para extenderse a toda suerte de ámbitos profesionales, y no a los de perfil exclusiva y específicamente lingüístico. Vuelve a insistirse en la transversalidad que caracteriza estas competencias y que las relaciona con un gran número de perfiles profesionales, permitiendo una notable diversificación en cuanto a oportunidades laborales. De ahí la necesidad –en nuestros tiempos, bien se podría hablar de urgencia– de que se promueva la adquisición de estas competencias desde todas las titulaciones universitarias.

La estrategia para el logro de la competencia en al menos una lengua extranjera pasa, en el contexto universitario, por dos vías complementarias que aparecen en las planificaciones educativas, a saber, los centros de lenguas modernas y la implementación del enfoque integrado de lenguas y contenidos. A lo que se suma el que la mayoría de las universidades hayan implantado como mínimo el requerimiento de la acreditación del nivel B1 para la obtención del título<sup>37</sup>.

En cualquier caso, y siendo como es imprescindible el papel de la Universidad en la promoción y adquisición de las competencias lingüísticas demandadas por el mercado laboral, no debe perderse de vista el necesario enfoque colaborativo con otros actores. Resulta especialmente destacable a estos efectos el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación<sup>38</sup>, que llama a mejorar su calidad y eficacia. Entre otros objetivos, pretende asegurar el análisis de las demandas competenciales y que las necesidades del mercado de trabajo sean tomadas en consideración adecuadamente en los procesos de planificación de la educación. Por tanto, es conveniente que la estrategia conlleve la implicación

---

<sup>33</sup> Téngase en cuenta que casi la mitad de los europeos estima que el aprendizaje de un nuevo idioma puede ayudarles a conseguir un empleo mejor en su propio país. Eurobarómetro “Los europeos y sus lenguas”, 2024.

<sup>34</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Cumplir la agenda de modernización para las universidades: educación, investigación e innovación*, 2006.

<sup>35</sup> MADANI ALAOU, S.: “Promoting Multilingual Communicative Competence for the Labor Market”, *European Scientific Journal*, vol. 13, n. 7, 2017, p. 212.

<sup>36</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011, p. 17.

<sup>37</sup> JULIÁN DE VEGA, C. Y ÁVILA LÓPEZ, J.: “Políticas lingüísticas europeas y españolas: el camino hacia el cambio en la educación terciaria”, *Porta Linguarum: Revista internacional de didáctica de las lenguas extranjeras*, 2018, p. 24.

<sup>38</sup> Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030).

de todos los actores, logrando la colaboración efectiva entre universidad y empresas, las cuales necesitan apoyo en la comprensión de las formas de mejorar la explotación de las competencias lingüísticas de sus empleados, o de futuros empleados, así como la oferta de periodos de prácticas para estudiantes extranjeros o de formación lingüística. Del lado de las universidades, se viene recomendando el acceso de los estudiantes a una oferta lingüística más orientada a la práctica, adaptada a su profesión y adecuada para su futuro empleo y, en concreto, que doten a su alumnado de conocimientos lingüísticos sólidos, independientemente de sus campos de especialización<sup>39</sup>.

La colaboración es determinante si se aspira a una educación superior enfocada en la empleabilidad, si se pretende, en fin, lograr el objetivo de reforzar el vínculo entre la enseñanza universitaria y las necesidades del mercado laboral. Es cierto, dicho sea de paso, que cualquier estrategia en clave colaborativa tendrá que sortear obstáculos no menores, como salvar las diferencias en las respectivas aspiraciones de la parte universitaria y la parte empresarial o enfrentarse al periodo de tiempo que media entre la identificación de una demanda del mercado laboral y la preparación del alumnado para cubrirla<sup>40</sup>. Mención aparte del ritmo vertiginoso al que aparecen nuevos requerimientos y necesidades a nivel profesional.

La colaboración que se apunta pasa, asimismo, por la propia implicación del alumnado. Y es que, si como se viene insistiendo, las competencias lingüísticas aparecen como demandas cada vez más frecuentes en el desarrollo profesional de los estudiantes, resulta fundamental que estos, durante su formación universitaria, asuman la importancia de dominar los contenidos de sus asignaturas también en otro idioma. La falta de conciencia de la –casi segura– utilización futura de un idioma extranjero en el contexto laboral lleva aparejada, a su vez, una arriesgada falta de motivación. Se le califica de arriesgada porque se ha demostrado el vínculo existente entre la motivación para estudiar un idioma extranjero y los éxitos en los resultados del aprendizaje<sup>41</sup>, lo que puede ir en detrimento del acceso al puesto de trabajo deseado. Es, pues, determinante transmitir la relevancia práctica de la capacitación lingüística de cara a la inserción laboral, reforzando al mismo tiempo la necesaria conexión entre la formación y el mundo laboral. Y conviene hacerlo además a la luz, no de objetivos a corto plazo, sino incidiendo en la entidad de los objetivos a medio y largo plazo, como puede ser la incorporación al mercado de trabajo o el progreso en el mismo. En este sentido, también durante la misma vida laboral, la formación en idiomas distintos del materno reviste gran importancia en la mejora del perfil profesional. La adquisición de estas competencias precisa, pues, de un empeño continuado.

Ahora bien, a pesar de la evidencia de las nuevas demandas laborales, y de los avances experimentados hasta el momento en la materia, señaladamente en las políticas de promoción del plurilingüismo puestas en marcha desde la Unión Europea<sup>42</sup>, lo cierto es que el sistema educativo no logra conectar con las demandas empresariales si se tiene en cuenta que las competencias en este ámbito están por debajo de los requerimientos al respecto. No en vano, tan solo el 19 por ciento de los empleadores declaran estar muy satisfechos con la capacitación lingüística de sus empleados<sup>43</sup>. En particular, por lo que se refiere a la competencia objeto de este trabajo, apenas el 60 por ciento de los empleadores se muestran satisfechos con el conocimiento de idiomas extranjeros por parte de los graduados universitarios<sup>44</sup>. La Universidad tiene un importante papel en reducir la brecha entre las necesidades del mercado laboral y las competencias de los candidatos, logrando así que la formación reglada se adecue a la realidad laboral y sus demandas idiomáticas, sin que pueda permanecer inerte frente a la utilización cada vez más común del inglés. No hay que olvidar que, a pesar de la marcada heterogeneidad lingüística, los estudios realizados hasta la fecha siguen demostrando que el conocimiento de esta lengua confiere claras ventajas en los mercados de trabajo europeos. En 2021, el conocimiento del inglés era la sexta cualificación más solicitada en las ofertas de empleo

---

<sup>39</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Multilingüismo: una ventaja para Europa y un compromiso compartido*, 2008.

<sup>40</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Languages for Jobs. Providing multilingual communication skills for the labour market*, Brussels, 2011.

<sup>41</sup> La motivación, junto al compromiso y persistencia son citados como factores clave en el éxito o fracaso en el aprendizaje. SCHNEIDEROVÁ, A. Y ZELEKOVÁ, A.: "Motivation to use foreign language competence on the international labour market", ponencia presentada en el Congreso "Economic and legal issues and challenges of the labour market and individual well-being", 2016, pp. 2 y 3.

<sup>42</sup> Al respecto, véase JULIÁN DE VEGA, C. Y ÁVILA LÓPEZ, J., *op. cit.*, pp. 18-21.

<sup>43</sup> ARAÚJO, L.; DINIS DA COSTA, P.; FLISI, S. Y SOTO CALVO, E., *op. cit.*, p. 20.

<sup>44</sup> RAMOS, M.: *Las competencias de los universitarios y las demandas del mercado laboral*, Fundación Europea Sociedad y Educación y Fundación para el Conocimiento madri+d, 2017, p. 14.

publicadas en línea por las empresas. Por término medio en todos los países miembros de la Unión Europea –excluidos Malta e Irlanda–, el 22 por ciento de todas las vacantes publicadas en línea en aquel año exigían explícitamente al menos algún conocimiento de inglés o lo exigían implícitamente, ya que el texto de la vacante estaba redactado directamente en dicha lengua<sup>45</sup>.

Resultan especialmente interesantes las recomendaciones presentes en la Estrategia para la Internacionalización de las Universidades Españolas 2015-2020<sup>46</sup>, cuya versión actualizada se encuentra todavía en proceso de elaboración, y que llaman a la organización de foros universidad-empresa para fomentar la participación conjunta en proyectos y programas internacionales de prácticas, la promoción de la movilidad internacional de todos los colectivos académicos, así como el aumento del número de titulaciones impartidas en inglés y otras lenguas extranjeras.

En todo caso, si bien es cierto que la implantación de titulaciones bilingües ostenta notables ventajas, señaladamente la de contribuir a la mejora del perfil global de las universidades y enriquecer la formación del alumnado a partir del manejo de materiales de alta complejidad y de procesos de verbalización y comprensión en una lengua distinta a la materna, no es menos cierto que plantea retos importantes desde el punto de vista de la enseñanza académica. El lenguaje del profesorado resulta menos expresivo y menos claro al transmitir dicho contenido en un idioma que no es el propio, al tiempo que adolece de una menor variedad lingüística y un menor énfasis en la necesaria reiteración de ideas y conceptos. Por su parte, el alumnado tiene problemas para llegar a la completa comprensión de la materia impartida, principalmente por el uso de términos desconocidos en muchos casos<sup>47</sup>. De ahí la conveniencia de que el profesorado cuente con la acreditación precisa de la capacitación lingüística y formación, no solo desde el punto de vista de la lengua que se utiliza para impartir las clases, sino también desde el no menos importante punto de vista metodológico.

## V. LA MOVILIDAD LABORAL INTERNACIONAL: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS A PARTIR DE LAS DEMANDAS LINGÜÍSTICAS

El conocimiento de lenguas extranjeras adquiere igualmente relevancia competencial si se tiene en cuenta que la movilidad laboral internacional constituye una realidad cada vez más presente. De hecho, las elevadas tasas de desempleo fuerzan a muchos jóvenes a salir a otros mercados laborales que demandan conocimientos lingüísticos específicos. Como se ha apuntado<sup>48</sup>, los desplazamientos de personas allá donde existe oferta de trabajo supone un aumento en la demanda de las denominadas competencias “portables”, entre las que destaca la capacitación lingüística. No parece, pues, casual que el 51 por ciento de los europeos encuestados consideren precisamente que una de las principales ventajas asociadas al aprendizaje de un nuevo idioma estriba en la posibilidad de trabajar en el extranjero<sup>49</sup>. El trabajo en escenarios internacionales demanda estas competencias que implican no solo comunicación con personas de diferentes países, sino también flexibilidad y adaptación a otros contextos culturales. Como corolario de la estrecha relación entre multilingüismo y multiculturalismo, la adaptación a nuevas culturas conlleva la asunción de nuevas reglas de comunicación<sup>50</sup>.

El dominio de la lengua del país de acogida participa como un factor decisivo en la integración social de la persona inmigrante, en general<sup>51</sup>, pero también en su propia empleabilidad. En este sentido, no faltan estudios que apuntan las menores probabilidades de lograr un empleo con que se topan los inmigrantes sin conocimientos del idioma del país al que se desplazan, dada la tendencia de las empresas a preferir candidatos con los que no median diferencias lingüísticas

---

<sup>45</sup> MARCONI, G.; VERGOLINI, L. Y BORGONOVI, F.: *The demand for language skills in the European labour market: Evidence from online job vacancies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 294, OECD Publishing, Paris, 2023, p. 41.

<sup>46</sup> Disponible en [http://sepie.es/doc/universidad/Estrategia\\_Internacionalizacion\\_Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://sepie.es/doc/universidad/Estrategia_Internacionalizacion_Resumen_Ejecutivo.pdf)

<sup>47</sup> Véase al respecto el Documento marco de política lingüística para la internacionalización del sistema universitario español, redactado por el Subgrupo de Trabajo de Política Lingüística CRUE-IC en mayo de 2017.

<sup>48</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Anticipating and matching skills and Jobs*, Ginebra, 2015.

<sup>49</sup> Eurobarómetro “Los europeos y sus lenguas”, 2024.

<sup>50</sup> MADANI ALAOUI, S., *op. cit.*, p. 203.

<sup>51</sup> DI PAOLO, A. Y TANSEL, A., *op. cit.*, p. 2.

o culturales<sup>52</sup>. Los trabajadores inmigrantes carentes de dichas competencias lingüísticas ven reducidas, así, sus oportunidades en el mercado laboral. Además, se ha denunciado que los problemas lingüísticos afectan en mayor medida a las mujeres inmigrantes que a los hombres<sup>53</sup>.

Por su parte, la capacitación lingüística de los trabajadores que se desplazan a otro país se encuentra igualmente relacionada con el salario percibido<sup>54</sup>. A título ilustrativo, se ha señalado que los inmigrantes con un mayor dominio del inglés pueden llegar a cobrar en torno a un 26,1 por ciento más de media que aquellos con menos conocimiento de la lengua en Estados Unidos<sup>55</sup>. Esta conexión positiva entre el uso de un segundo idioma en el trabajo y la obtención de un salario más elevado se ha afirmado igualmente en el contexto de la Unión Europea<sup>56</sup>.

Sin salirnos del ámbito de la Unión, precisamente la Comisión Europea aporta datos según los cuales más de dieciséis millones de ciudadanos de la Unión viven y trabajan en otro Estado miembro, mientras que hace diez años la cifra se reducía a la mitad. Las competencias en idiomas extranjeros son de indudable relevancia para acceder a un mercado como el comunitario, en el que se abren numerosas opciones profesionales para los titulados<sup>57</sup>. Para los europeos, más que la idea de una gran nación multilingüe y multicultural, el concepto de Unión Europea representa la libertad de viajar, estudiar y trabajar en algunos de los Estados Miembros. Dicha perspectiva de movilidad puede representar la causa por la cual la actitud de los jóvenes europeos es más positiva que la de los adultos tratándose del aprendizaje y uso de lenguas distintas de la materna<sup>58</sup>.

No extraña, así, que se haya afirmado que la promoción del plurilingüismo en el sistema educativo constituye una herramienta esencial para el desarrollo de las finalidades de la Unión Europea<sup>59</sup>, la cual no se comprendería sin su diversidad lingüística y cultural. Desde la Comisión se proyecta una visión de una Europa en la que las fronteras no supongan obstáculo para aprender, estudiar e investigar y en la que hablar dos idiomas, además de la lengua materna, no sea algo extraordinario. Un territorio, en definitiva, en el que la gente sienta intensamente su identidad europea, el patrimonio cultural de Europa y su diversidad<sup>60</sup>.

## VI. LA ACREDITACIÓN DE LA CAPACITACIÓN LINGÜÍSTICA A LA LUZ DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

La libre circulación de trabajadores en la Unión Europea constituye uno de los elementos más enraizados en el modelo social europeo. El art. 48.2 del Tratado de Roma fue el precepto que originariamente estableció este principio como una de las cuatro libertades sobre las que se basaba el proyecto comunitario. Por razones obvias, aquella incipiente regulación estaba inserta en la lógica económica que caracterizó los primeros años de integración europea, dedicados a la creación y consolidación de un mercado común en régimen de libre competencia, capaz de permitir la circulación de todos los factores económicos y, entre ellos, el trabajo<sup>61</sup>. Como se ha recordado, la libre circulación de trabajadores y su fundamento antidiscriminatorio ha estado presente en el Derecho europeo desde sus orígenes, primero como elemento auxiliar o secundario, cuya funcionalidad se limitaba a posibilitar la consecución del primordial objetivo de la cohesión económica, y posteriormente, y cada vez de manera más firme, como principio con

---

<sup>52</sup> PIERONI, L.; D'AGOSTINO, G. Y LANARI, D.: "The effects of language skills on immigrant employment and wages in Italy", *MPRA Paper 91725*, University Library of Munich, 2019, pp. 3 y 8.

<sup>53</sup> YAO, Y. Y VAN OURS, J. C.: "Language Skills and Labor Market Performance of Immigrants in the Netherlands", *CentER Discussion Paper*, Vol. 2015-010, Tilburg, Economics, 2015, p. 14.

<sup>54</sup> ISPHORDING, I. E.: "Language and Labor Market Success", *IZA Discussion Papers*, n. 8572, 2014.

<sup>55</sup> BELTON, M. F.; HAIZHENG, L. Y BO, L.: *Language skills are critical for workers' human capital transferability among labor markets*, Policy Brief FP7 project LLLightinEurope, 2015.

<sup>56</sup> Vid. los estudios citados en ARAÚJO, L.; DINIS DA COSTA, P.; FLISI, S. Y SOTO CALVO, E., *op. cit.*, pp. 26-28.

<sup>57</sup> COMISIÓN EUROPEA: *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, COM(2017) 206, de 26 de abril de 2017.

<sup>58</sup> PINHEIRO, J. D., *op. cit.*, p. 49.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>60</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura*, 2017.

<sup>61</sup> Aquí radica el germen de la amplia política antidiscriminatoria desarrollada a través del Derecho derivado, de los Programas o Planes de acción social y también, de manera muy especial, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. SEMPERE NAVARRO, A. V. Y CANO GALÁN, Y.: "Igualdad y no discriminación en la Constitución Europea", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 57, 2005, p. 121.

sustantividad propia que, en sí mismo considerado, constituye un objetivo<sup>62</sup>. En todo caso, no puede considerarse que haya abandonado del todo el sentido económico, más bien cuenta con una doble dimensión social y económica. Y es que el principio de no discriminación ha permitido crear las condiciones jurídicas para la constitución del mercado interno, en el cual la libertad de circulación de los trabajadores se encuentre asegurada. De este modo, se ha tratado de evitar que en el mercado común existiesen distorsiones competenciales y fenómenos de dumping social<sup>63</sup>.

En este sentido, se ha apuntado que la libre circulación de trabajadores encuentra particulares dificultades, no en cuanto a su reconocimiento en términos jurídicos, para lo que se dispone de instrumentos jurídicos aquilatados y efectivos, pero sí en cuanto a su funcionamiento efectivo, para que los trabajadores realmente circulen por un mercado de trabajo cuyos límites territoriales se han ampliado y, con estos, las oportunidades de ocupación<sup>64</sup>. Desde luego que esa libertad de circulación pasa necesariamente por la garantía de una movilidad sin obstáculos en el territorio de la Unión con el objeto de desempeñar un trabajo. De esta forma, los derechos nacidos de la relación laboral son –deben ser– iguales para todos los ciudadanos de la Unión que presten servicios en un Estado miembro, con independencia de que sean nacionales o no del mismo. Y es que el establecimiento de condiciones desfavorables para los nacionales de otros países de la Unión Europea en relación con las que se aplican a los trabajadores nacionales del país de acogida supondría un determinante factor de disuasión a la movilidad intracomunitaria.

El art. 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se opone a cualquier medida que, aunque se aplique sin discriminación por razón de nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio por los nacionales de la Unión de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado<sup>65</sup>. De ahí que toda restricción a la libre circulación de las personas, incluso de escaso alcance o de importancia menor, se entienda comprendida en la prohibición del precepto señalado. Aunque, por su tenor literal, las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores tengan por objeto, en particular, garantizar el derecho al trato nacional en el Estado de acogida, se oponen también a que el Estado de origen obstacule la libre aceptación y el ejercicio de un empleo por uno de sus nacionales en otro Estado miembro<sup>66</sup>.

Como puede advertirse, las normas en esta materia se caracterizan por ser principalmente normas de negación, en el sentido de que prohíben cualquier forma de discriminación al objeto de garantizar el acceso al mercado de trabajo y al empleo en igualdad de condiciones. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha insistido en la idea de que el conjunto de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación tiene por objeto facilitar a los nacionales de la Unión Europea el ejercicio de todo tipo de actividad profesional en el territorio de la Unión, oponiéndose a las medidas que pudieran colocarles en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen<sup>67</sup>. Los ciudadanos de la Unión disfrutan, así, del derecho a abandonar su Estado miembro para desplazarse a otro y permanecer en él con el fin de ejercer una actividad profesional en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado de acogida. Ahora bien, la igualdad no debe entenderse en términos absolutos, pues cada mercado de trabajo cuenta con sus propias especificidades nacionales, lo que genera una dispersión de los marcos regulatorios del contrato de trabajo por diferenciales de tasas de actividad, ocupación y desempleo entre mercados<sup>68</sup>. En este sentido, el Tribunal de Luxemburgo ha advertido reiteradamente que el Derecho primario de la Unión no puede garantizar a un trabajador que su desplazamiento a un Estado miembro distinto de su Estado de origen sea neutro en materia social, puesto que, habida cuenta de las

---

<sup>62</sup> BALLESTER PASTOR, I. Y MIÑARRO YANINI, M.: “El derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 57, 2005, p. 248.

<sup>63</sup> LOI, P.: “La movilidad de los trabajadores y del trabajo en el mercado comunitario: entre prohibiciones de discriminación y prohibiciones de restricción de las libertades fundamentales”, *Relaciones Laborales*, n. 15, 2009.

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La libre circulación de los trabajadores en el espacio europeo: del Tratado de Roma a la Directiva *Bolkenstein*”, *Relaciones Laborales*, n. 2, 2009, pp. 161-164.

<sup>65</sup> STJUE de 6 de octubre de 2016, asunto C-466/15, *Adrien y otros*, ap. 26.

<sup>66</sup> STJUE de 12 de diciembre de 2002, asunto C-385/00, *de Groot*, ap. 79.

<sup>67</sup> Entre otras, SSTJUE de 22 de junio de 2017, asunto C-20/16, *Bechtel*, ap. 37; de 13 de julio de 2016, asunto C-187/15, *Pöpperl*, ap. 23; y de 10 de marzo de 2011, asunto C-379/09, *Casteels*, ap. 21.

<sup>68</sup> GÓMEZ MUÑOZ, J. M.: “La libre circulación de trabajadores: retrospectiva y evoluciones en el contexto europeo actual”, en AA. VV.: *Libre circulación de trabajadores en la Unión Europea. Treinta años en la Unión*, Gorelli Hernández, J. (coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2017, p. 24.

disparidades existentes entre las legislaciones de los Estados miembros, tal desplazamiento puede ser, según los casos, más o menos ventajoso en este aspecto para la persona de que se trate<sup>69</sup>.

Es cierto que, en el Derecho de la Unión, la lengua no figura por sí misma como motivo protegido en materia de no discriminación –sin perjuicio de la referencia contenida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>70</sup>–, pero su tutela es posible con arreglo a la Directiva sobre igualdad racial, en la medida en que pueda vincularse a la raza o al origen étnico<sup>71</sup>. En cualquier caso, tal y como se analizará seguidamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea también la ha protegido a través de la característica de la nacionalidad en el contexto de la normativa relativa a la libre circulación de trabajadores, al igual que ha hecho en otros ámbitos sectoriales<sup>72</sup>.

## 6.1. El principio de igualdad de trato y la eliminación de las barreras lingüísticas

La existencia de veinticuatro lenguas oficiales en la Unión –y otro buen número de lenguas regionales y minoritarias– tiene un papel del todo relevante en el ámbito de la movilidad laboral europea. El Reglamento nº 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, tras disponer que “no serán aplicables las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, ni las prácticas administrativas de un Estado miembro que limiten o subordinen a condiciones no previstas para los nacionales la oferta y la demanda de trabajo, el acceso al empleo y su ejercicio por los extranjeros”, matiza en el art. 3.1 *in fine* que dicha regla no resulta de aplicación a las condiciones relativas a los conocimientos lingüísticos exigidos en razón de la naturaleza del empleo a cubrir. Lo que está en consonancia con el hecho de que las disposiciones del Derecho de la Unión no se oponen a la adopción de una política destinada a defender y promover una o varias de las lenguas oficiales de un Estado miembro (STJUE de 12 de mayo de 2011, asunto C-391/09, *Runevič-Vardyn y Wardyn*, ap. 85).

En efecto, a tenor del art. 3.3, párrafo cuarto, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del art. 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la Unión respeta la riqueza de su diversidad cultural y lingüística. Asimismo, de conformidad con el artículo 4.2 TUE, la Unión ha de respetar la identidad nacional de sus Estados miembros, de la que también forma parte la protección de sus lenguas oficiales. En todo caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha matizado que el derecho a exigir un determinado nivel de conocimiento de una lengua en función de la naturaleza del puesto de trabajo no puede menoscabar la libre circulación de trabajadores, es decir, en ningún caso puede suponer discriminación en detrimento de los nacionales de otros Estados miembros<sup>73</sup>.

Los requisitos lingüísticos, por tanto, no pueden ir más allá de lo razonable y necesario para el puesto en cuestión, de forma que las exigencias derivadas de las medidas dirigidas a ejercerlo

---

<sup>69</sup> SSTJUE de 13 de julio de 2016, asunto C-187/15, *Pöpperl*, ap. 24 y de 26 de abril de 2007, asunto C-392/05, *Alevizos*, ap. 76.

<sup>70</sup> El art. 21 CDFUE, antes de prohibir en su segundo apartado “toda discriminación por razón de nacionalidad”, veta en el primero particularmente la “ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”.

<sup>71</sup> AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA, *Manual de legislación europea contra la discriminación*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 249.

<sup>72</sup> La STJUE de 22 de diciembre de 2022, asunto C-279/21, *Udlændingenævnet* (Examen linguistique imposé aux étrangers), se pronunció sobre una petición de decisión prejudicial que cuestionaba la compatibilidad del art. 13 de la Decisión nº 1/80, relativa al desarrollo de la asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, y el art. 9 de la Ley de Extranjería danesa. Esta última disposición supeditaba la reagrupación familiar entre un trabajador turco residente legalmente en Dinamarca y su cónyuge al requisito de que ese trabajador superase un examen que acreditara un determinado nivel de conocimientos de la lengua oficial de dicho Estado miembro. El Tribunal de Luxemburgo, tras considerar que ese requisito constituye una “nueva restricción” en el sentido de las prohibidas precisamente por la Decisión nº 1/80, concluye que aquella no puede justificarse por el objetivo de garantizar una integración satisfactoria del cónyuge, puesto que la referida normativa no permite a las autoridades competentes tener en cuenta ni las capacidades de integración propias de este, ni factores, distintos de la superación de tal examen, que acrediten la integración efectiva de dicho trabajador en el Estado miembro de que se trate y, por tanto, su capacidad para ayudar a su cónyuge a integrarse en él.

<sup>73</sup> STJUE de 28 de noviembre de 1989, asunto C-379/87, *Groener*, ap. 19.

deben ser proporcionadas en relación con el fin perseguido. Así, la STJUE de 16 de abril de 2013, asunto C-202/11, *Las*, determinó que el art. 45 TFUE se opone a una normativa de una entidad federada de un Estado miembro que obliga a todo empresario que tenga su centro de explotación en el territorio de esa entidad –en el caso concreto, la región lingüística neerlandesa– a redactar los contratos laborales de carácter transfronterizo exclusivamente en la lengua oficial de dicha entidad federada<sup>74</sup>. Según argumenta el Tribunal de Justicia, tal normativa puede producir un efecto disuasorio en los trabajadores y empresarios que, no hablando neerlandés, procedan de otros Estados miembros y constituye, por tanto, una restricción a la libertad de circulación de los trabajadores. Las partes de un contrato laboral de carácter transfronterizo no dominan necesariamente la lengua oficial del Estado miembro de que se trata, de ahí que la formación de un consentimiento libre e informado entre las partes exige que estas puedan redactar su contrato en una lengua que no sea la oficial de dicho Estado.

En este orden de consideraciones, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia la que afirma la incompatibilidad del principio de no discriminación con la exigencia de que los conocimientos lingüísticos necesarios para un empleo se adquieran en un determinado Estado miembro o solo se puedan acreditar a través de un certificado expedido por dicho Estado miembro. Al respecto, junto a la emblemática STJUE de 28 de noviembre de 1989, asunto C-379/87, *Groener*, conviene referirse a la STJUE de 6 de junio de 2000, asunto C-281/98, *Angonese*. El supuesto de hecho origen de esta última concierne a la Cassa di Risparmio, una entidad bancaria privada de Bolzano (Italia), que incluyó entre los requisitos de admisión a un proceso de selección de personal, la posesión de un certificado de bilingüismo (italiano/alemán) que expedía una administración pública en un único lugar de examen, la misma provincia de Bolzano. En la referida sentencia, el Tribunal de Justicia resuelve la cuestión prejudicial planteada afirmando que la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad “se aplica igualmente a los particulares”. La importancia de este pronunciamiento es decisiva, pues proclama el efecto horizontal de la libre circulación. Y lo hace partiendo de una concepción novedosa, consistente en destacar dos aspectos de las normas relativas a esta libertad: en primer lugar, la inexistencia de una referencia explícita a los Estados miembros en las normas de libre circulación previstas en los Tratados, lo que permite realizar interpretaciones extensivas de la libertad hasta acercarlas a situaciones entre particulares; en segundo lugar, el carácter de *lex specialis* de las normas de libre circulación respecto del principio de no discriminación por razón de nacionalidad<sup>75</sup>.

El Tribunal de Luxemburgo toma en consideración que las personas que no residen en Bolzano tienen escasas posibilidades de obtener el certificado, por lo que les resultaría difícil, si no imposible, acceder al empleo de que se trata. Además, dado que la mayoría de los residentes en dicha provincia son de nacionalidad italiana, la obligación de obtener el certificado exigido perjudica a los nacionales de los demás Estados miembros. Esta conclusión no se vio desmentida por el hecho de que la obligación controvertida afectase tanto a los ciudadanos italianos residentes en otras partes del territorio nacional como a los nacionales de otros Estados miembros. Y es que, para que una medida pueda calificarse como discriminatoria por razón de la nacionalidad, no es necesario que favorezca a la totalidad de los trabajadores nacionales o que perjudique solo a los trabajadores procedentes de los demás Estados miembros, y no a los trabajadores nacionales<sup>76</sup>. En definitiva, si bien el TJUE no cuestiona la legitimidad de exigir al candidato a un empleo conocimientos lingüísticos de un determinado nivel, y aun cuando la posesión de un diploma como el certificado puede constituir un criterio que permita evaluar tales conocimientos, la sentencia defiende que la imposibilidad de acreditarlos de cualquier otro modo y, especialmente, mediante una capacitación equivalente obtenida en otros Estados miembros

---

<sup>74</sup> En el mismo sentido, si bien en el ámbito de otra libertad comunitaria como la libre circulación de mercancías, la STJUE de 21 de junio de 2016, asunto C-15/15, *New Valmar*, consideró contraria al Derecho de la Unión la normativa de la Comunidad flamenca del Reino de Bélgica, que obligaba a las empresas con centro de explotación en el territorio de esa entidad a redactar todas las menciones que figurasen en las facturas relativas a transacciones transfronterizas únicamente en la lengua oficial de dicha entidad.

<sup>75</sup> SARMIENTO, D.: “El efecto horizontal de las libertades de circulación de la Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 21, 2017, p. 130. A juicio del autor, “aunque la sentencia no se refiera ni al efecto irradiación ni a la vinculación del juez a la ley, la *ratio decidendi* se remite a la sentencia Defrenne II y a los apartados en los que ambas características aparecen claramente delimitadas. Por tanto, puede afirmarse con certeza que la sentencia Angonese extiende la doctrina Defrenne II y un planteamiento «clásico» de la horizontalidad al terreno de las libertades, al permitir la invocación de estas normas en conflictos entre particulares”.

<sup>76</sup> En el mismo sentido, y más recientemente, *vid.* SSTJUE de 15 de junio de 2023, asunto C-132/22, *Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Classements spéciaux)*, y de 28 de abril de 2022, asunto C-86/21, *Gerencia Regional de Salud de Castilla y León*.

debe considerarse desproporcionada en relación con el objetivo perseguido. Concluye, así, que el hecho de que un empleador supedita el acceso de un candidato a un proceso de selección de personal a la obligación de acreditar sus conocimientos lingüísticos exclusivamente mediante un único certificado, expedido en una sola provincia de un Estado miembro, constituye una discriminación por razón de la nacionalidad contraria al art. 45 TFUE.

Similarmente, la STJUE de 5 de febrero de 2015, asunto C-317/14, *Comisión/Bélgica*, sostuvo que el hecho de exigir que un candidato en un proceso de selección debe acreditar sus conocimientos lingüísticos mediante la presentación de un único tipo de certificado, que solo expide un determinado organismo belga encargado de organizar los exámenes de lengua en Bélgica, resulta a todas luces desproporcionado. Por razones obvias, dicha exigencia excluye cualquier toma en consideración del nivel de conocimientos que un título obtenido en otro Estado miembro permite presumir de su titular. Además, aunque se aplica indistintamente a los propios nacionales belgas y a los nacionales de otros Estados miembros, perjudica en realidad a estos últimos si desean presentar su candidatura a un puesto en un servicio local en Bélgica, pues estarían obligados a trasladarse al territorio belga con el único fin de que se evaluaran sus conocimientos en el marco de un examen indispensable para la emisión del certificado demandado para la presentación de su candidatura<sup>77</sup>. En definitiva, y siguiendo la argumentación empleada en el asunto *Angonese*, el Tribunal de Luxemburgo concluye que, si bien un empleador puede requerir a un candidato que acredite su conocimiento de idiomas, no puede exigir que dicha certificación se ampare exclusivamente en un único diploma expedido en una sola provincia de un Estado miembro, puesto que dicha práctica resulta discriminatoria.

## **6.2. Especial referencia al empleo público en la Unión Europea: conflictos en relación con la lengua del procedimiento y las pruebas de selección**

Si hay un ámbito en el que han proliferado las resoluciones judiciales en materia de libre circulación de trabajadores y prohibición de discriminación por razón de la lengua, ese es el concerniente a las convocatorias de selección de personal a cargo de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO, por sus siglas en inglés). En primer lugar, y como consideración apriorística de importancia, conviene señalar que, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las referencias en los Tratados al uso de las lenguas en la Unión no pueden considerarse la expresión de un principio general del Derecho de la Unión en virtud del cual todo lo que pueda afectar a los intereses de un ciudadano de la Unión debe redactarse en su lengua, sean cuales fueren las circunstancias<sup>78</sup>.

En este sentido, conviene detenerse en primer lugar en la STJUE de 13 de septiembre de 2010, asunto T-166/07, *Italia/Comisión*. El conflicto tiene su origen en la publicación, por parte de la EPSO, de anuncios de concursos generales para la selección de administradores y asistentes en el ámbito de la información, la comunicación y los medios de comunicación. Dicha publicación se acometió únicamente en las ediciones alemana, inglesa y francesa del Diario Oficial de la Unión Europea. Además, las convocatorias a las distintas pruebas, así como toda la correspondencia entre la Oficina o la secretaría del tribunal y los candidatos solo estaban previstas en alemán, inglés o francés. Entre los requisitos de admisión a las pruebas de acceso, se exigía un excelente conocimiento de una de las lenguas oficiales de la Unión, como lengua principal, y también un conocimiento satisfactorio del alemán, el inglés o el francés, como segunda lengua obligatoriamente distinta de la lengua principal. Las mismas condiciones lingüísticas se imponían en relación con el desarrollo de las pruebas de acceso.

Italia, disconforme con la limitación a esas tres lenguas, interpuso un recurso de anulación que resultó desestimado por el Tribunal General. Tras lo cual, decidió interponer recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, que resuelve en su sentencia de 27 de noviembre de 2012, asunto C-566/10 P, *Italia/Comisión*. En relación con la publicación de los anuncios de concurso controvertidos, y tras traer a colación la normativa que dispone que el Diario Oficial de la Unión Europea debe publicarse en todas las lenguas oficiales, el Tribunal considera que los anuncios

---

<sup>77</sup> Vid. AGUILAR GONZÁLEZ, M. C.: "Ámbito objetivo de la libre circulación de trabajadores (II). Las libertades instrumentales y su carácter esencial en el ejercicio del derecho", en AA. VV.: *La libre circulación de trabajadores en la Unión Europea: situación actual y retos de futuro*, Fernández Avilés, J. A. (dir.), Dykinson, 2023, p. 128.

<sup>78</sup> STJUE de 5 de mayo de 2015, asunto C-147/13, *España/Consejo*.

de concurso controvertidos tendrían que haber sido publicados íntegramente en todas las lenguas oficiales. Esta práctica de publicación limitada creó una diferencia de trato por razón de la lengua y, con ello, una desventaja a aquellos posibles candidatos cuya lengua materna no fuera una de las lenguas de la publicación de los anuncios.

En cuanto a la designación del alemán, inglés y francés como segunda lengua, la sentencia recuerda que las reglas que limitan la elección de la misma deben establecer criterios claros, objetivos y previsibles a fin de que los candidatos puedan saber, con suficiente antelación, cuáles son los requisitos lingüísticos que se exigen, y así poder prepararse para los concursos en las mejores condiciones. Sin embargo, las instituciones afectadas por el concurso no adoptaron nunca reglas internas ni motivación alguna que justificara la selección de las tres lenguas en cuestión. Por otra parte, dado que el objetivo de seleccionar a los funcionarios con las más altas cualidades de competencia, rendimiento e integridad puede cumplirse mejor cuando los candidatos están autorizados a realizar las pruebas de selección en su lengua materna o en la segunda lengua que consideren dominar, es responsabilidad de las instituciones la consecución de un equilibrio entre, de un lado, el objetivo legítimo que justifica la limitación del número de lenguas de los concursos y, de otro, la identificación de los candidatos más competentes y las posibilidades de aprendizaje por parte de los funcionarios seleccionados de las lenguas necesarias para el interés del servicio. En consecuencia, el Tribunal de Justicia anula la sentencia recurrida y, con ella, los anuncios de concursos, si bien, y a fin de proteger la confianza legítima de los candidatos seleccionados, no cuestiona los resultados de dichos concursos.

Por su parte, la STJUE de 3 de febrero de 2011, asunto T-205/07, *Italia/Comisión*, resuelve un recurso de anulación planteado por Italia impugnando una convocatoria de manifestaciones de interés al objeto de constituir una base de datos de candidatos que pudieran ser contratados como agentes contractuales para llevar a cabo diversas funciones en las instituciones y agencias comunitarias. Dicha convocatoria, publicada en la página web de la EPSO, únicamente aparecía en alemán, inglés y francés. El Tribunal General señala, con carácter general, que no existe ninguna disposición que imponga que una convocatoria como la controvertida en el caso ahora analizado deba publicarse en el sitio web de la EPSO en todas las lenguas oficiales.

Sin embargo, si bien la Administración está autorizada a adoptar las medidas que le parezcan apropiadas para regular determinados aspectos de una convocatoria de manifestaciones de interés, dichas medidas no pueden provocar una discriminación por razón del idioma entre los candidatos a un puesto determinado. En consecuencia, si la Administración decide publicar el texto de una convocatoria en el portal de la EPSO únicamente en algunas lenguas debe, con el fin de evitar que se produzca una discriminación por razón de lengua entre los candidatos potencialmente interesados por dicha convocatoria, adoptar las medidas apropiadas para informar al conjunto de esos candidatos de la existencia de la convocatoria y de las versiones lingüísticas en las que se ha publicado su texto íntegro. En el caso concreto que resuelve la sentencia, la Comisión no dispuso que se publicara en su página web, traducido a todas las lenguas oficiales de la Unión, un anuncio que proporcionara información sobre la existencia y el contenido de la convocatoria controvertida, ni adoptó otras medidas equivalentes. Así pues, aun suponiendo que el sitio web de la Comisión reenviase, en todas las lenguas oficiales, al portal trilingüe de la EPSO, se concluyó la existencia de un elevado riesgo de que los candidatos potencialmente interesados, cuya lengua materna no era el alemán, el inglés o el francés, ni siquiera llegasen a conocer la existencia de la convocatoria de manifestaciones de interés.

En estas circunstancias, la posibilidad de ser informado de la convocatoria en cuestión no era idéntica para todos los candidatos, con independencia de la lengua de la que se partiera. Al contrario, dicha convocatoria podía favorecer a los candidatos de determinadas nacionalidades, en concreto, las de los Estados miembros en los que son lenguas oficiales el alemán, el inglés y el francés. De ahí que el Tribunal General terminase por anular la convocatoria controvertida al implicar una discriminación entre los potenciales candidatos, contraria al Derecho de la Unión.

También resulta de interés la STJUE de 24 de septiembre de 2015, asuntos T-124/13 y T-191/13, *Italia y España/Comisión*, la cual anuló tres convocatorias de oposición al objeto de constituir una lista de reserva para la contratación de asistentes. Ambos países cuestionaban la limitación de las lenguas que podían utilizarse en los intercambios entre los candidatos y la EPSO al alemán, al inglés y al francés, así como la limitación de la elección de la segunda lengua por parte de los candidatos a las tres lenguas mencionadas. A juicio del Tribunal General, las convocatorias impugnadas infringen el Reglamento nº 1 del Consejo, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, norma que reconoce

el derecho de los candidatos a elegir la lengua de redacción del formulario de candidatura entre todas las lenguas oficiales, y prescribe que las comunicaciones remitidas por la EPSO deben estar redactadas en la lengua elegida por el candidato. El uso de una de las tres lenguas por un candidato que habría preferido comunicarse con la EPSO en otra lengua oficial no permite garantizar la claridad y la comprensión de las comunicaciones entre la Oficina y los candidatos.

En relación con la obligación que recae sobre los candidatos de elegir el alemán, el inglés o el francés como segunda lengua para las oposiciones, el Tribunal General recuerda que una limitación de la elección a un número restringido de idiomas, excluyendo otros oficiales, constituye una discriminación por razón de la lengua. Y es que, mediante esta estipulación, se favorece a determinados candidatos potenciales, concretamente aquellos que poseen un conocimiento satisfactorio de al menos una de las lenguas indicadas, en la medida en que pueden participar en la oposición, y, de este modo, ser seleccionados funcionarios o agentes de la Unión, mientras que el resto, que no poseen este conocimiento, están excluidos. En concreto, en la sentencia se tacha de “vaga” la afirmación de que las tres lenguas mencionadas “siguen siendo las lenguas más utilizadas”, a la luz de “la práctica ya sólidamente asentada de las instituciones de la UE en lo que respecta a las lenguas empleadas para la comunicación interna”. En este mismo sentido, matiza que no se puede presumir, sin más explicaciones, que un funcionario que acaba de ser nombrado, y no domina ninguna de esas lenguas, no será capaz de desempeñar inmediatamente un trabajo útil en la institución de que se trate. Asimismo, la Comisión no logró demostrar que la limitación controvertida respondiese al interés del servicio, por lo que se concluyó que la obligación de los candidatos de elegir el alemán, el inglés o el francés como segunda lengua no resultaba objetivamente justificada ni proporcionada en relación con el objetivo perseguido por la Comisión, que era el de seleccionar funcionarios y agentes inmediatamente operativos.

Sin salirnos de la temática, la STJUE de 26 de marzo de 2019, asunto C-377/16, *España/Parlamento*, resuelve un recurso de anulación interpuesto por nuestro país frente a una convocatoria de manifestaciones de interés publicada por dicha institución europea, con el objetivo de generar una base de datos de candidatos para ejercer la función de conductores. Lo conflictivo de la convocatoria estribaba en que, junto a un “profundo conocimiento de una de las 24 lenguas oficiales de la Unión Europea como lengua 1 del procedimiento de selección”, se exigía un “conocimiento satisfactorio del alemán, del inglés o del francés como lengua 2”. Con base en el Estatuto de los Funcionarios, el Tribunal de Justicia sostiene que pueden permitirse diferencias de trato por razón de la lengua si están objetiva y razonablemente justificadas por un objetivo legítimo de interés general en el marco de la política de personal. En particular, y a partir de una consolidada jurisprudencia, se recuerda que el interés del servicio puede exigir que las personas seleccionadas dispongan de conocimientos lingüísticos específicos, de manera que la naturaleza particular de las tareas que hayan de realizarse justifica una selección basada, entre otras cosas, en un conocimiento profundo de una lengua específica. Así, el Parlamento Europeo justificó la limitación de la elección de la segunda lengua del procedimiento de selección únicamente a los tres idiomas referidos en el interés del servicio, que exigía que los nuevos agentes fuesen operativos inmediatamente y pudiesen comunicarse con eficacia en su trabajo cotidiano. Sin embargo, la sentencia rechaza, por insuficiente, dicha argumentación, aduciendo que la restricción enjuiciada no estaba justificada objetiva y razonablemente en relación con las especificidades funcionales de los puestos que debían cubrirse, al tiempo que cuestionaba por qué la elección controvertida no podía abarcar otras lenguas oficiales potencialmente pertinentes para dichos puestos. Considera, en definitiva, que la motivación aportada por la institución comunitaria “no se basa en criterios claros, objetivos y previsibles que permitan concluir que el interés del servicio exige, en el presente asunto, esa diferencia de trato por razón de la lengua”.

Asimismo, España reprochaba que estas fuesen las únicas lenguas que podían utilizar los aspirantes para comunicarse con los organizadores del procedimiento de selección. El Tribunal de Luxemburgo descarta que, de la obligación que ostenta la Unión de respetar la diversidad lingüística, pueda derivarse “un pretendido principio general de Derecho que garantice a toda persona el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias y según el cual las instituciones estén obligadas, sin que esté autorizada ninguna excepción, a utilizar todas las lenguas oficiales en cualquier situación”. Las instituciones pueden establecer, por tanto, limitaciones al uso de las lenguas oficiales, siempre y cuando las mismas se encuentren objetiva y razonablemente justificadas por un objetivo legítimo de interés general en el marco de la política de personal y sean proporcionadas al objetivo perseguido. En el caso concreto, el Parlamento no logró demostrar que la limitación

de la elección de la lengua de comunicación resultante de la convocatoria de manifestaciones de interés se hallase justificada.

De un modo similar, la STJUE de 26 de marzo de 2019, asunto C-621/16 P, *Comisión/Italia*, desestimó el recurso de casación interpuesto por la Comisión frente a la sentencia del Tribunal General de 15 de septiembre de 2016, que anuló dos convocatorias de oposiciones generales de la Oficina Europea de Selección de Personal dado que, al igual que en el caso anterior, se limitaba tanto la elección de la lengua de comunicación entre esta y los candidatos como la elección de la segunda lengua de las oposiciones al inglés, al francés y al alemán. Según la resolución de la Gran Sala del Tribunal de Justicia, el Tribunal General estimó acertadamente que las más altas cualidades de competencia, rendimiento e integridad son independientes de los conocimientos lingüísticos. De ahí que asevere que aquel no había incurrido en error al considerar que el objetivo de seleccionar funcionarios con estas altas cualidades no justifica una diferencia de trato por razón de la lengua. En la sentencia mencionada, el Tribunal de Luxemburgo recuerda que, por más que el interés del servicio pueda justificar la limitación de la elección de la segunda lengua de la oposición a un número restringido de lenguas oficiales cuyo conocimiento está más extendido en la Unión, incluso en oposiciones de carácter general, tal limitación debe basarse imperativamente en elementos objetivamente verificables, tanto por los candidatos a la oposición como por los tribunales de la Unión, que permitan justificar los conocimientos lingüísticos exigidos, los cuales deben ser proporcionales a las necesidades reales del servicio. Sin embargo, las convocatorias de oposición controvertidas no incluían tales elementos que permitiesen comprobar las razones que justificaban la limitación de la elección de la lengua de comunicación entre los candidatos y la EPSO a una de las tres lenguas en concepto de segunda lengua de la oposición.

Las convocatorias de oposiciones generales de la EPSO también constituyeron el origen del conflicto que derivó en las SSTJUE de 16 de febrero de 2023, asunto C-623/20 P, *Comisión/Italia*, y asunto C-635/20 P, *Comisión/España e Italia*. Ambas resoluciones desestimaron los recursos de casación interpuestos por la institución europea frente a las sentencias dictadas el 9 de septiembre de 2020 por el Tribunal General y que anulaban sendas convocatorias para constituir listas de reserva de administradores en diferentes ámbitos. En ellas, se limitaba al alemán, el inglés y el francés la elección tanto de la segunda lengua de la oposición como de la lengua de comunicación entre los candidatos y la EPSO. Con base en reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia señala que las instituciones de la Unión deben disponer de una amplia facultad de apreciación en la organización de sus servicios y, en particular, en la determinación de los criterios de capacidad exigidos para los puestos de trabajo que deban proveerse y, en función de estos criterios y en interés del servicio, los requisitos y modalidades de organización del proceso selectivo. Ahora bien, dicha facultad se encuentra limitada imperativamente por la prohibición de discriminación por razón de lengua, luego las diferencias de trato resultantes de la limitación del régimen lingüístico de un proceso selectivo a un número restringido de lenguas oficiales solo pueden admitirse si tal limitación está objetivamente justificada y es proporcional a las necesidades reales del servicio.

Cualquier requisito relativo a conocimientos lingüísticos específicos debe basarse en criterios claros, objetivos y previsibles que permitan a los candidatos comprender las razones de este requisito y a los tribunales de la Unión controlar su legalidad. La Sala Primera del Tribunal de Justicia constata, en concreto, que el Tribunal General valoró fundadamente, y sin menoscabar los límites de su control, que la limitación de la elección de la segunda lengua de la oposición no estaba objetivamente justificada y no era proporcional al objetivo de disponer de administradores inmediatamente operativos. Además, determinó que la Comisión no había logrado demostrar que el conocimiento satisfactorio de aquellas lenguas fuera indispensable para alcanzar dicho objetivo. En particular, el Tribunal General señaló, sin incurrir en error de Derecho, que el conocimiento de las lenguas alemana y francesa no contaba con más justificación que el de cualquier otra lengua de la Unión.

## VII. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo se han estudiado las muy distintas formas en las que la lengua tiene incidencia en el mercado de trabajo. Y, como en tantas otras cuestiones, el análisis permite contrastar la alternancia de luces y sombras, o más bien, de oportunidades y riesgos. En estas

páginas se ha tenido ocasión de mostrar la doble cara de la moneda. De un lado, es cierto que el conocimiento de idiomas tiene un valor determinante a nivel competencial en la inserción laboral. Los esfuerzos de la Unión Europea por promover la formación específica al respecto así lo atestiguan. De otro lado, la construcción jurisprudencial que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha articulado en torno a la cuestión, desde el prisma de la prohibición de discriminación, permite reparar en la persistencia de determinados supuestos en los que la lengua es utilizada a modo de barrera y se pone en riesgo la igualdad de trato como fundamento de la libre circulación de trabajadores.

Si hay un atributo que, de modo consensuado, permite definir la sociedad europea, ese es el pluralismo —el propio art. 2 TUE así lo reconoce—, que incluye desde luego el lingüístico en sentido estricto. Precisamente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea enuncia que la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y *lingüística* (art. 22). Se entenderá, así, que la capacitación lingüística constituye una herramienta clave para garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito de la empleabilidad. La adquisición de este tipo de competencias, junto con las propiamente interculturales, debe ser considerada a día de hoy tanto necesaria desde el punto de vista laboral, como estratégica desde el punto de vista empresarial.

La capacitación lingüística representa, en definitiva, un importante activo del capital humano capaz de aumentar la productividad económica. Teniendo en cuenta la existencia de un mercado de trabajo lingüísticamente diverso en la Unión Europea, la agenda de sus instituciones asume como prioridad el fortalecimiento del aprendizaje de idiomas en la educación y la formación profesional, al tiempo que se fomenta la movilidad de los jóvenes con el mismo fin.

Detrás de las demandas empresariales de conocimiento de otras lenguas, no solo radica la búsqueda de la capacidad de comunicarse en idiomas distintos del propio, sino también la capacidad de desenvolverse en equipos multiculturales —cada vez más frecuentes por otra parte—, así como la adaptación a nuevos contextos. En todo caso, pese a que la capacitación lingüística supone un importante factor de integración en la sociedad del conocimiento y pese a la correlación positiva entre la adquisición de competencias en idiomas extranjeros y la empleabilidad, lo cierto es que se asiste todavía a un llamativo déficit competencial en muchos casos, tal y como se ha cifrado a lo largo de este trabajo. Es necesario, pues, reforzar las políticas de promoción del multilingüismo puestas en marcha desde la Unión Europea con el fin de lograr una formación coherente con el contexto laboral actual, caracterizado por la movilidad internacional y los intercambios culturales.

En efecto, en un mundo cada vez más globalizado, con operaciones comerciales e inversiones que adquieren dimensiones internacionales, las empresas asumen las competencias lingüísticas como factor clave de productividad. Se constata, así, que la globalización apuntada se ve acompañada de una demanda creciente de conocimiento de idiomas en aras de reducir los costes de información y superar las barreras culturales en el comercio de bienes y servicios. El multilingüismo se está revelando como una herramienta cada vez más útil en virtud de la cual las empresas pueden ampliar sus mercados.

Precisamente la promoción de la movilidad laboral implica de modo necesario la prohibición de cualquier trato desigual como consecuencia del uso de una determinada lengua. La consolidación de una Europa social pasa, así, por la lucha contra todas las formas de discriminación y, con ella, el fomento de la inclusión social, en la garantía de sociedades verdaderamente democráticas, cohesionadas y culturalmente diversas. De ahí que el principio fundamental de la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea incorpore como contenido esencial la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad. Se trata de facilitar a los ciudadanos de la Unión el ejercicio de actividades profesionales en cualquier Estado miembro a través de la proscripción de las medidas que pudieran colocarlos en una posición menos favorable. Lo que está en clara conexión con la vocación misma del estatuto de ciudadano de la Unión, esto es, permitir a los nacionales de los Estados miembros que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico. En este sentido, el art. 45 TFUE, al tiempo que reconoce la circulación de trabajadores en la Unión como una libertad fundamental, representa una aplicación particular de la prohibición general de discriminación por razón de nacionalidad incluida en el art. 18 TFUE.

El contenido esencial de dicha libertad, relacionado directamente con la protección de los derechos vinculados a la movilidad laboral, ha sido tradicional objeto de atención por el Tribunal

de Justicia de la Unión Europea. Sobre la base de la amplitud objetiva del principio, son muy numerosos los pronunciamientos relativos a la interdicción de toda discriminación a causa de la lengua. Insistentemente, el Tribunal de Luxemburgo asevera que los requisitos lingüísticos impuestos por un Estado miembro de la Unión no pueden ir más allá de lo razonable y necesario para el puesto de trabajo ofertado, de modo que las exigencias derivadas de las medidas dirigidas a ejercerlo deben ser proporcionadas en relación con el fin perseguido. La exigencia de determinados conocimientos lingüísticos, por tanto, no resulta contraria a la libre circulación de trabajadores en el ámbito de la Unión Europea. Lo que sí prohíbe este principio fundamental es que la exigencia de un determinado nivel de conocimiento de una lengua en función de la naturaleza del puesto de trabajo tenga un efecto discriminatorio en detrimento de los nacionales de otros Estados miembros.

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CONSEJO DE EUROPA: *Manual de legislación europea contra la discriminación*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019.

AGUILAR GONZÁLVEZ, M. C.: “Ámbito objetivo de la libre circulación de trabajadores (II). Las libertades instrumentales y su carácter esencial en el ejercicio del derecho”, en AA. VV.: *La libre circulación de trabajadores en la Unión Europea: situación actual y retos de futuro*, Fernández Avilés, J. A. (dir.), Dykinson, 2023.

ARAÚJO, L.; DINIS DA COSTA, P.; FLISI, S. Y SOTO CALVO, E.: *Languages and Employability*, Joint Research Centre (European Commission), Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.

BALLESTER PASTOR, I. Y MIÑARRO YANINI, M.: “El derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 57, 2005.

BELTON, M. F.; HAIZHENG, L. Y BO, L.: *Language skills are critical for workers' human capital transferability among labor markets*, Policy Brief FP7 project LLLightinEurope, 2015.

COMISIÓN EUROPEA: *Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise (ELAN)*, 2006.

- *Languages for Jobs. Providing multilingual communication skills for the labour market*, Brussels, 2011.
- *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011.
- *Apoyo a la internacionalización de las PYME*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 2014.
- *Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa*, COM(2017) 206 de 26 de abril de 2017.

DI PAOLO, A. Y TANSEL, A.: “English skills, labour market status and earnings of Turkish women”, *GLO Discussion Paper Series 319*, Global Labor Organization, Maastricht, 2019.

FIDRMUC, J. Y FIDRMUC, J.: “Foreign languages and trade: evidence from a natural experiment”, *Empirical Economics*, vol. 50, 2016.

GALLARDO VÁZQUEZ, D.; SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M. I. Y CORCHUELO MARTÍNEZ-AZÚA, M. B.: “Competencias transversales en el EEES: la opinión del estudiante sobre la importancia y el dominio de una lengua extranjera”, *Revista de Educación en Contabilidad, Finanzas y Administración de Empresas*, n. 1, 2010.

GÓMEZ MUÑOZ, J. M.: “La libre circulación de trabajadores: retrospectiva y evoluciones en el contexto europeo actual”, en AA. VV.: *Libre circulación de trabajadores en la Unión Europea*.

*Treinta años en la Unión*, Gorelli Hernández, J. (coord.), Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2017.

HUMBURG, M., BEADLE, S., SMITH, R. Y VALE, P.: *Study on foreign language proficiency and employability*, European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Publications Office, 2015.

ISPHORDING, I. E.: "Language and Labor Market Success", *IZA Discussion Papers*, n. 8572, 2014.

JULIÁN DE VEGA, C. Y ÁVILA LÓPEZ, J.: "Políticas lingüísticas europeas y españolas: el camino hacia el cambio en la educación terciaria", *Porta Linguarum: Revista internacional de didáctica de las lenguas extranjeras*, 2018.

LOI, P.: "La movilidad de los trabajadores y del trabajo en el mercado comunitario: entre prohibiciones de discriminación y prohibiciones de restricción de las libertades fundamentales", *Relaciones Laborales*, n. 15, 2009.

MACLEAN, R. Y WILSON, D. N.: *International Handbook of Education for the changing world of work*, Vol. 1, Springer, New York, 2009.

MADANI ALAOUI, S.: "Promoting multilingual communicative competence for the labor market", *European Scientific Journal*, vol. 13, n. 7, 2017.

MARCONI, G.; VERGOLINI, L. Y BORGONOV, F.: *The demand for language skills in the European labour market: Evidence from online job vacancies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 294, OECD Publishing, Paris, 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Anticipating and matching skills and Jobs*, Ginebra, 2015.

PIERONI, L.; D'AGOSTINO, G. Y LANARI, D.: "The effects of language skills on immigrant employment and wages in Italy", *MPRA Paper 91725*, University Library of Munich, 2019.

PINHEIRO, J. D.: "El perfil del multilingüismo en la Unión Europea (UE) y la promoción del plurilingüismo", *Rev. Humanidades*, v. 23, n. 1, 2008.

RAMOS, M.: *Las competencias de los universitarios y las demandas del mercado laboral*, Fundación Europea Sociedad y Educación y Fundación para el Conocimiento madri+d, 2017.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La libre circulación de los trabajadores en el espacio europeo: del Tratado de Roma a la Directiva *Bolkenstein*", *Relaciones Laborales*, n. 2, 2009.

SARMIENTO, D.: "El efecto horizontal de las libertades de circulación de la Unión Europea", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 21, 2017.

SEMPERE NAVARRO, A. V. Y CANO GALÁN, Y.: "Igualdad y no discriminación en la Constitución Europea", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 57, 2005.

SCHNEIDEROVÁ, A. Y ZELENKOVÁ, A.: "Motivation to use foreign language competence on the international labour market", ponencia presentada en el Congreso "Economic and legal issues and challenges of the labour market and individual well-being", 2016.

TINSLEY, T.: *Languages: The state of the Nation demand and supply of language skills*, The British Academy, London, 2013.

VEZ, J. M.: "Las lenguas y los sectores productivos en la UE: propuestas en España y Francia", *Glosas Didácticas*, n. 14, 2005.

YAO, Y. Y VAN OURS, J. C.: "Language Skills and Labor Market Performance of Immigrants in the Netherlands", *CentER Discussion Paper*, Vol. 2015-010, Tilburg, Economics, 2015.