**STC 73/1988, de 21 de abril de 1988**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 930/1986, promovido por don Benito Sánchez Barbeito, representado por el Procurador don Gabriel Sánchez Malingre y asistido del Letrado don José Miguel Orantes Rodríguez, contra Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de mayo de 1986, estimatoria del recurso de suplicación interpuesto por el INSS contra Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de La Coruña, dictada en proceso sobre jubilación. Han sido parte el Ministerio Fiscal y el Instituto Nacional de la Seguridad Social, representado éste por el Procurador don Eduardo Morales Price y dirigido por el Letrado don Emilio Ruiz-Jarabo Ferrán, y Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Don Benito Sánchez Barbeito, compareciendo por sí, interpuso demanda de amparo por escrito depositado en el Gobierno Civil de La Coruña el día 31 de julio de 1986 y registrado en el Tribunal Constitucional el día 6 de agosto de 1986. La demanda se dirige contra la Sentencia dictada el día 27 de mayo de 1986 por la Sala Cuarta del Tribunal Central de Trabajo en recurso de suplicación núm. 1.499/1986, interpuesto frente a Sentencia de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de La Coruña, de fecha 7 de abril de 1986.

2. La demanda de amparo se funda, en síntesis, en los siguientes hechos y alegaciones:

a) El demandante presentó solicitud de afiliación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos en fecha 8 de abril de 1980 y la Entidad Gestora remitió resolución -de fecha 19 de abril de 1980- señalando como fecha de efectos del alta la de 1 de abril de 1975 y requiriéndole el abono de las cotizaciones atrasadas con el correspondiente recargo.

Nacido el 19 de abril de 1918, formuló la solicitud de pensión de jubilación el 8 de mayo de 1985, que le fue denegada por no tener cubierto el período de cotización previsto en la legislación vigente. Interpuesta demanda ante la Magistratura de Trabajo de La Coruña, la núm. 3 dictó Sentencia el día 7 de abril de 1986, estimando la demanda y condenando al Instituto Nacional de la Seguridad Social al abono de la correspondiente pensión. Entendía el Magistrado que, habiéndose efectuado la afiliación a requerimiento de la Entidad Gestora, y no espontáneamente, y habiendo reconocido la misma como fecha de efectividad del alta la de 1 de abril de 1975, debían ser computadas como período de cotización a efectos de percibir la pensión de jubilación las cuotas satisfechas desde esta última fecha, con lo que quedaba sobradamente cumplido el plazo previsto en la legislación vigente.

b) El INSS interpuso recurso de suplicación contra la anterior resolución, y fue estimado por el Tribunal Central de Trabajo por Sentencia de 27 de mayo de 1986. En ella, el Tribunal Central de Trabajo -como resultado de su interpretación de los artículos 12, 13, 18 y 28.3 del Decreto de 20 de agosto de 1970- sostuvo que las cuotas abonadas desde 1 de abril de 1975 hasta la fecha de alta efectiva, pueden ser eficaces a otros efectos, pero no para completar el período de cotización requerido para causar derecho a prestaciones.

c) Entiende el recurrente que la resolución impugnada vulnera, en especial, el principio de igualdad ante la Ley reconocido en el art. 14 de la Constitución. Considera que la correcta interpretación del art. 28.3 d) del Decreto de 20 de agosto de 1970 implica reconocer efecto pleno para completar el período de cotización requerido a las cuotas abonadas por el actor desde 1 de abril de 1975, que respondieron a requerimiento de la Entidad Gestora subsiguiente a una afiliación promovida por ésta de oficio. De la misma manera ha interpretado este precepto la jurisprudencia del Tribunal Supremo -citando varias de sus resoluciones, entre otras, la de 15 de enero de 1979.

La Sentencia impugnada se aparta injustificadamente de estos precedentes, negando el valor de las cotizaciones a los efectos pretendidos, y respaldando una resolución de la Entidad Gestora, que, en definitiva, va contra sus propios actos, ya que estaba vinculada por su previo reconocimiento de la efectividad retroactiva del alta. Este trato desigual -que el INSS ha aplicado con regularidad a partir de la Circular de 12 de junio de 1981 - entre ciudadanos con iguales condiciones objetivas desconoce la igualdad reconocida en la Constitución y que vincula a todos los Poderes Públicos.

Por lo anterior, se solicita de este Tribunal que dicte Sentencia en la que, otorgando el amparo pedido, se declare la nulidad de la Sentencia impugnada del Tribunal Central de Trabajo y el derecho del actor a percibir la correspondiente pensión de jubilación con cargo al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos.

3. La Sección Segunda de este Tribunal acordó, por providencia de 5 de noviembre de 1986, poner de manifiesto la posible existencia de las causas de inadmisión consistentes en no venir el recurrente representado por Procurador, falta de invocación en el previo proceso judicial del derecho constitucional que se dice vulnerado y carecer la demanda de contenido que justifique una decisión de este Tribunal. En el plazo conferido por dicha providencia a tal efecto, formularon alegaciones la parte recurrente, que compareció representada por Procurador, y el Ministerio Fiscal, trámite tras el cual la Sección mencionada acordó, por providencia de 18 de febrero de 1987, admitir la demanda de amparo e interesar del Tribunal Central de Trabajo y de la Magistratura de Trabajo núm. 3 de La Coruña la remisión de las actuaciones correspondientes y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el proceso previo.

4. Por providencia de 8 de abril de 1987 de la Sección Primera, que continuó la tramitación del procedimiento, se tuvo por personado y parte en el mismo al Instituto Nacional de la Seguridad Social, en cuya representación había comparecido el Procurador señor Morales Price, se acusó recibo de las actuaciones remitidas y se acordó dar vista de las mismas a la parte recurrente, demandado y Ministerio Fiscal para las alegaciones que estimaran pertinentes, conforme determina el art. 52.1 de la LOTC.

5. El recurrente en amparo formuló sus alegaciones destacando, en primer lugar, que, según resulta probado, tenía abonadas 122 cotizaciones y si bien el art. 28.3 del Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, sobre Régimen de Autónomos, señala que no surtirán efectos las cotizaciones en relación con personas que no estén en alta en dicho Régimen Especial en el período a que aquéllas correspondan, hay que entender que en el concreto y específico supuesto en que la Entidad Gestora admite los efectos de la cotización retroactivamente, desde abril de 1975, no puede contra sus propios actos negarles efectos y consecuentemente debe entenderse que el alta se produjo en abril de 1975 y las cotizaciones posteriores sirven para lucrar prestaciones.

Indicaba, por otro lado, que es de notorio conocimiento que en las fechas en que se produjo su alta era la propia Entidad Gestora la que promovía o incitaba a la afiliación y alta con la consecuencia cierta, siempre de que al momento de la jubilación era concedida al beneficiario con plenos efectos y cómputo total de cotizaciones, sin distinguir si en el período carencial existían o no cotizaciones ingresadas con retraso. Por tanto - expresaba-, para la efectividad del cambio radical de criterio adoptado por la Entidad Gestora, de un breve tiempo a acá, se debió -al menos- preavisar en alguna forma a los beneficiarios afectados, al objeto de que pudiesen regularizar su situación pasiva; la forma súbita en que se ha llevado a efecto dicho cambio en el actuar administrativo conculca la seguridad jurídica, en cuanto se limita al derecho de una serie de beneficiarios, que después de tener reconocida una prestación por Sentencia de Magistratura de Trabajo, después de varios años de permanencia del expediente en trámite de recurso ante el Tribunal Central de Trabajo, se encuentran con una edad avanzada, muy superior a la reglamentaria de la jubilación y con varios años por delante para intentar completar su período carencial, lo que, evidentemente, destruye su posibilidad de jubilación, con una palpable discriminación en relación a otros beneficiarios, incluso jubilados unos días o meses antes y totalmente desprotegidos por la Seguridad Social, siendo patente también que no se encuentran en condiciones personales ni comerciales de reintegrarse a una actividad laboral y fiscal.

Por último, señalaba el recurrente que dentro del derecho a la tutela judicial efectiva que reconoce el art. 24.1 de la Constitución Española, se encuentra el cambio de criterio judicial o de la Administración en cuanto de ello se deriva una situación discriminatoria y perjudicial para el justiciable siendo notorio que el recurrente, comparativamente, ha sido tratado de modo discriminatorio, con respecto a otros supuestos sustancialmente idénticos, en función tan sólo de haber accedido a la jubilación un poco antes o un poco después, cuando no depende de la voluntariedad del beneficiario el cumplimiento de la edad reglamentaria de jubilación, todo lo cual infringe el derecho de igualdad.

6. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional formuló sus alegaciones, solicitando la desestimación del amparo.

Tras referirse a los antecedentes de hecho del caso, expresaba el Fiscal que, como en la demanda se indica, el tema jurídico de fondo debatido en el proceso judicial previo queda circunscrito a si tiene efectos retroactivos la fecha del alta, decretada de oficio por la Entidad Gestora y, por tanto, han de computarse todas las cuotas desde la fecha en que dicha Entidad dio efectos al alta, por ser dicho momento aquél en que el aquí recurrente mutualmente inició su actividad y surgió su afiliación y alta, en cuyo supuesto procede la concesión de la pensión gestionada (como estimó la Magistratura de Trabajo de La Coruña), o, por el contrario, únicamente deben de computarse desde la fecha de solicitud (cual considera el Tribunal Central de Trabajo), hipótesis que determinaría para el aquí recurrente el no haber completado el número de cuotas exigidas. Mencionaba a continuación el Fiscal los argumentos constitucionales vertidos en la demanda de amparo, para seguidamente advertir que el supuesto que se trae a debate no resulta novedoso en esta instancia constitucional, habiéndose planteado en diversos recursos la cuestión relativa a la interpretación que debiera otorgarse al art. 28.3 d) del Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, y si la negativa del Tribunal Central de Trabajo a conceder la pensión de jubilación interesada a su amparo podría suponer vulneración de los derechos constitucionales de igualdad y de tutela judicial efectiva.

Advertía el Fiscal que en todos los casos examinados el Tribunal Constitucional se ha inclinado por el rechazo de las tesis planteadas, citando en tal sentido, entre otros, los Autos de 25 de mayo de 1983 (R.A. 173/1983), 1 de junio de 1983 (R.A. 200/1983), 8 de mayo de 1985 (R.A. 122/1985), 29 de octubre de 1986 (R.A. 873/1986), 19 de noviembre de 1986 (R.A. 822/1986), 4 de febrero de 1987 (R.A. 946/1986) y 18 de febrero de 1987 (R.A. 1.331/1986). Recordaba que el citado Auto de 4 de febrero de 1987, en relación con la variación de criterio operado por la Circular del INSS aludida, declaró que no existía la discriminación alegada y también rechazaba la contradicción entre lo resuelto por la Sentencia recurrida y la Sentencia de 15 de enero de 1979 dictada por la Sala Sexta del Tribunal Supremo, también citada por la presente demanda de amparo, con argumentos que reproducía, por todo lo cual entendía que en el plano constitucional no resultan de recibo las pretensiones deducidas por la presente demanda de amparo.

7. La representación del INSS formuló igualmente sus alegaciones, precisando, en primer lugar, que la infracción alegada del art. 50 de la Constitución, no ofrece cobertura suficiente para recabar el amparo del Tribunal Constitucional. Señalaba a continuación que, a su juicio, se trata por el demandante de exponer una cuestión de legalidad, analizada a la luz de la Ley y de la jurisprudencia en sí mismas, pero no en relación con la Constitución. La cuestión de legalidad que suscita la demandante queda circunscrita «a determinar si tiene efectos retroactivos la fecha del alta, decretada de oficio por la Entidad Gestora, y, por tanto, han de computarse todas las cuotas desde la fecha en que dicha Entidad dio efectos al alta», y efectivamente se habla de una fecha de efectos del alta dada por la Entidad, pero con ello se induce a confusión, pues lo que se debe examinar no son los efectos del alta, sino si la falta de valoración que la Ley da a terminadas cotizaciones, a efectos de cubrir la carencia exigida para las prestaciones, es inconstitucional a la luz de los arts. 14 y 24 del Texto constitucional.

Tal cuestión -indicaba- se encuentra prevista en el art. 28.3 d) del Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, que prevé dos supuestos claramente diferenciables: en el primero el alta es coetánea con cotización por períodos anteriores al alta misma, mientras en el segundo hay cotizaciones sin alta, produciéndose ésta más tarde; en el primer caso ha habido fraude o, simplemente, elusión de la aplicación de la norma -en este sector de la Seguridad Social es donde se presenta con más frecuencia esta figura jurídica-; en el segundo hay cumplimiento defectuoso de ella; por ello, las consecuencias jurídicas que se derivan de uno y otro supuesto son distintas, pues en el primero las cotizaciones han de efectuarse -lo contrario sería no sólo admitir el incumplimiento de la ley, sino premiarlo-, pero no producen efectos prestacionales, mientras que en el segundo adquieren plenitud de efectos a partir de que se proceda a la formación del alta.

Esta, en su opinión, clara situación normativa, se continúa en la aplicación jurisprudencial de ella, de la que son representativas las SSTCT de 20 de octubre de 1984, 23 de octubre de 1984 y 23 de noviembre de 1985, sin que el estado de la cuestión, jurisprudencialmente, plantee, pues, ningún problema, pudiéndose añadir a las Sentencias citadas las del mismo Tribunal de 5 y 15 de octubre, 2, 12, 13, 18 y la ya citada de 23 de noviembre, todas ellas de 1985.

Frente a todo ello, además de citas erróneas del Decreto referido, el recurrente, en relación con la doctrina jurisprudencial, destaca únicamente diversas Sentencias del Tribunal Supremo y Tribunal Central de Trabajo, sin argumentos de rango constitucional.

Por el contrario, la falta de tutela jurídica no queda probada, ni siquiera apuntada respecto de las distintas modalidades en que aquélla alcanza a concretarse, según el tenor del art. 24 de la Constitución y de las Sentencias de este Tribunal interpretándolo; por otra parte, la desigualdad no es término conceptual simple, sino relacional, por lo que adquiere sentido en una proposición comparativa que no resulta planteada por el recurrente; efectivamente, las citadas, de una parte, son anteriores a las alegadas por esta parte en el presente escrito, y de otra parte no enjuician supuestos idénticos al presente; la cita de una Circular no conduce, de acogerse este argumento, sino a congelar la actuación administrativa con fundamento en lo que no forma parte del ordenamiento jurídico, sin tener en cuenta si aquélla contraría directamente un precepto normativo o no, que resulta desproporcionado y opuesto al mismo ordenamiento; en cualquier caso, no cabe pretender la igualdad en el error o en la ilegalidad, como señalaba alguna de las Sentencias citadas.

Por último, indicaba que el enriquecimiento injusto es figura que opera dentro de la legalidad y, por tanto, valorable por quien está encargado de juzgar con este parámetro, pero irrelevante si no vulnera el marco constitucional que ha de constituir el limite del amparo solicitado, y se refería a que el Régimen Especial de la Seguridad Social para los Trabajadores Autónomos tiene una configuración específica que justifica, en razón a la distinta situación que en él tiene el asegurado por ser trabajador-empresario, la diferencia de tratamiento y de cobertura que obtiene en este Régimen Especial, las prestaciones que ofrece y los requisitos que exige para acceder al beneficio de la mismas, argumento que fue tratado en la STC 68/1982.

Terminaba solicitando la denegación del amparo solicitado.

8. Por providencia de 13 de octubre de 1987, la Sala Primera acordó señalar fecha para la deliberación y votación del recurso, sin llevarse a efecto por acordar el Pleno, en providencia de 2 de febrero de 1988, avocar para sí el conocimiento del presente recurso, quedando pendiente de nuevo señalamiento para deliberación y votación.

9. Por providencia de 19 de abril último, se acordó señalar el día 21 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia, fecha en que tuvo lugar.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente recurso de amparo son objeto de impugnación diversos actos de diferentes poderes públicos y son también varias las violaciones constitucionales aducidas, como luego habrá de explicitarse, pero el origen común de todos los problemas planteados, actos impugnados y quejas formuladas es el de la interpretación y aplicación en sede administrativa y en sede judicial del art. 28.3 d) del Decreto 2.530/1970, de 20 de agosto, regulador del Régimen Especial de Seguridad Social de Trabajadores Autónomos.

Es obligada esta advertencia anterior, porque en la STC 189/1987, de 24 de noviembre, el Pleno del Tribunal ya ha resuelto la cuestión atinente a la supuesta contradicción entre dicho precepto reglamentario y el art. 14 de la Constitución, considerando que tal norma no es discriminatoria, conforme a los razonamientos allí expuestos, y que las SSTC 30 a 33/1988, todas de 29 de febrero, han reiterado. La tesis sentada en estas Sentencias ha de ser forzosamente tenida como premisa para la resolución del presente caso. Igualmente en ellas se dio respuesta a muy diversos argumentos, esgrimidos con frecuencia en los numerosos recursos sobre igual temática y algunos de ellos vertidos también en este proceso, por lo que la respuesta a los mismos aquí deberá ser también semejante.

Sin embargo, en el presente recurso el núcleo central de las quejas formuladas no es la existencia de una eventual desigualdad en la Ley, en las normas aplicadas, sino que consiste en una desigualdad ante la Ley, en una desigual aplicación administrativa y judicial de las normas, aduciéndose circunstancias y singularidades no invocadas ni apreciadas en los casos ya resueltos por las anteriores Sentencias, que convierten la aplicación del precepto reglamentario mencionado en discriminatoria. Merece, por ello, el caso, como la STC 189/1987 en sus fundamentos jurídicos 2.° y 9.° dio a entender, respuesta particularizada en lo que de singular o específico presenta.

2. Refiriéndonos ya al objeto de este recurso, hay que señalar que el recurrente en amparo dice impugnar la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 27 de mayo de 1986 por violación de los derechos reconocidos por los arts. 14, 24 y 40 C.E., afirmación que, sin embargo, merece diversas precisiones, para delimitar adecuadamente el examen a realizar.

De un lado, por lo que respecta a los derechos fundamentales invocados, debe advertirse que la demanda inicial se ceñía únicamente al análisis de la violación del art. 14 C.E., sin argumentar en forma alguna su afirmación de que habían sido infringidos los arts. 24 y 40 C.E., limitándose a citarlos, por lo que, no siendo procedente construir de oficio el recurso de amparo, hemos también de constreñir nuestro análisis a la infracción del art. 14 C.E. Ocurre, además, que el art. 40 C.E. no reconoce derechos susceptibles de amparo [arts. 53.2 y 161.1 b) de la Constitución]; que sobre el art. 24 de la Constitución, concretamente respecto a su apartado 1, se vertieron únicamente algunas alegaciones en el trámite del art. 52.1 de la LOTC, lo que no cabe admitir, pues el contenido del amparo se delimita en cada caso en la demanda y no puede ser ampliado en escritos o momentos procesales ulteriores (como la STC 189/1987 citada recordaba en su fundamento jurídico 1.°); y, finalmente, la infracción del art. 24.1 C.E. se ha querido basar en un cambio de criterio judicial y administrativo, con argumentos semejantes a los expuestos para fundar la denuncia de infracción del art. 14 C.E., por lo que, pese al inadecuado encaje normativo, cabrá darle respuesta en la sede adecuada.

Por otra parte, es necesario precisar cuál sea la actuación del poder público a la que se considera originadora de la infracción del art. 14 C.E., ya que el recurrente parece dirigir su impugnación sólo contra la Sentencia del Tribunal Central de Trabajo, pero, en realidad, alega que la violación del principio de igualdad en la aplicación se habría producido en dos formas:

a) El Tribunal Central de Trabajo se ha alejado injustificadamente de la doctrina consolidada en la jurisprudencia de los Tribunales laborales sobre la materia, de la que cita como exponentes diversas Sentencias del Tribunal Supremo y una del propio Tribunal Central de Trabajo, al hilo de lo cual alega que, siguiendo lo que dice ser reflejo de la jurisprudencia citada, el art. 28.3 d) citado, correctamente interpretado, implica reconocer eficacia a las cuotas cuando éstas se abonaran tras un requerimiento de la Entidad Gestora subsiguiente a una afiliación de oficio, como es su caso. Hay, pues, una denuncia de desigual aplicación judicial de la Ley, a la que se añade un argumento tomado de los precedentes aducidos a efectos de la anterior denuncia.

b) Por otro lado, se dice que el INSS ha producido la desigualdad originariamente, al denegar la pensión por aplicación de una Circular de 12 de junio de 1981, a diferencia de lo sucedido con otros pensionistas del RETA que solicitaron su pensión antes de tal Circular, cuando estaban vigentes otras que sí reconocían eficacia a las cotizaciones debatidas. Al hilo de esta queja por desigual aplicación administrativa de las normas, se razona que el INSS, con su resolución denegatoria de la pensión, va contra sus propios actos, ya que en una resolución anterior de 19 de abril de 1980 reconoció eficacia retroactiva al alta del actor en el RETA.

Expuesto ya el objeto de este recurso y los concretos problemas debatidos aquí, hemos de adentrarnos en su resolución.

3. Se reprocha por el recurrente al Tribunal Central de Trabajo haberse apartado injustificadamente de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y del propio Tribunal Central de Trabajo en la materia. Ello infringiría el artículo 14 C.E., en concreto, el principio de igualdad en la aplicación de la Ley en sede judicial. Para examinar tal alegación ha de recordarse que, como este Tribunal ha reiterado, tal principio de igualdad en la aplicación judicial del Derecho lo que impone es que un mismo órgano no modifique arbitraria o inadvertidamente sus resoluciones en casos sustancialmente iguales, debiendo justificar su actitud si pretende apartarse de lo resuelto en precedentes supuestos (SSTC 2/1983, de 3 de enero; 63/1984, de 21 de mayo; 64/1984, de 21 de mayo, y 78/1984, de 9 de julio, entre otras muchas).

En el presente caso resulta, de una parte, que el término de comparación propuesto por la parte es un conjunto de Sentencias en su mayor parte del Tribunal Supremo, con lo que falla uno de los elementos del juicio de igualdad -la identidad de órgano judicial-, dado que la Sentencia que afecta al recurrente es del Tribunal Central de Trabajo. Pero, de otro lado, resulta que el único término de comparación de idéntico órgano elegido lo ha sido de forma arbitraria, pues responde a una etapa jurisprudencial anterior y largamente superada en años posteriores, como este Tribunal ha tenido ocasión de constatar e incluso declarar en numerosas ocasiones (ATC de 4 de febrero de 1987 en R.A. 943/1986, por todos). Como en STC 63/1984, citada, se declaró, la comparación como precedente ha de efectuarse con aquellos que contengan «aquella línea jurisprudencial que constituya doctrina ya consolidada» (fundamento jurídico 4.°), y justamente en este caso el actor hace lo contrario, ignorando lo que hoy es doctrina de los Tribunales laborales y éstos le aplicaron.

Como se indicó con anterioridad, apoyándose en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo invocada, el recurrente alega que las cotizaciones abonadas extemporáneamente deben ser consideradas en su caso como eficaces cuando medió requerimiento del órgano correspondiente subsiguiente a una afiliación o alta de oficio. Tal argumentación no revela, sin embargo, la existencia de desigual aplicación de las normas ni de trato discriminatorio. Sobre la inexistencia de este último, pese a que medie requerimiento para el pago de cuotas atrasadas, ya se pronunció la STC 189/1987 en su fundamento jurídico 8.°, siendo innecesario reproducir aquí los argumentos allí expuestos, a los que podemos remitirnos, al igual que respecto a la alegación de enriquecimiento injusto por la Entidad Gestora, cuestión abordada en el fundamento jurídico 6.° de dicha Sentencia 189/1987.

El dato específico de que mediara un alta de oficio, modalidad distinta del alta solicitada por el propio beneficiario, y su significación, a los efectos legales ordinarios, atribuye relevancia constitucional al tema, no hace pensar en la existencia de discriminación o desigual aplicación de las normas prohibidas. No puede este Tribunal entrar a dilucidar, corrigiendo o complementando las apreciaciones de los Tribunales ordinarios, si las cotizaciones cuestionadas en cada caso corresponden a períodos en que existía o no un alta eficaz, porque hubiera mediado o no alguno de los supuestos de alta de oficio en que la legalidad ordinaria prevé efectos retroactivos del alta (efectos siempre limitados al momento en que la Inspección de Trabajo o la Entidad Gestora conoce la actividad del afiliado, no retrotrayéndose al momento de inicio de la actividad). Tampoco puede apreciarse desigualdad vedada porque la solución de legalidad ordinaria sea, en cada caso, una u otra, ni porque el Tribunal Central de Trabajo identifique este caso como uno en que las cotizaciones extemporáneamente pagadas corresponden a períodos anteriores al alta, o, dicho de otra forma, anteriores al momento de eficacia del alta en el RETA, pues ello pone de manifiesto que se excluye la concurrencia del supuesto de alta de oficio en que las Sentencias del Tribunal Supremo se dice entendieron otra cosa, exclusión, en todo caso, razonable, pues en el presente caso se declaró como hecho probado que el alta lo fue por mediar solicitud de afiliación y alta del interesado, no por actuación de oficio de órgano u organismo público alguno.

4. Se alegaba, por otra parte, infracción del art. 14 C.E. por desigual aplicación de la Ley en sede administrativa, dado que el INSS ni ha atendido al criterio que seguía hasta una Circular de 12 de junio de 1981, ni ha tenido en cuenta su propia resolución de 19 de abril de 1980, que reconoció, se dice, eficacia retroactiva al alta del actor.

Esta alegación encierra, en primer lugar, una queja porque la Administración de Seguridad Social ha desatendido a sus precedentes resoluciones en casos iguales de cotizantes extemporáneos del RETA. En tal sentido se viene a aducir su falta de vinculación a los precedentes; como tales, desde luego, no cabe considerar los actos dictados en momentos distintos de la relación del beneficiario con la Seguridad Social, como son los momentos de afiliación y reconocimiento o denegación de prestaciones, sino los actos de idéntico contenido, sobre prestaciones, afectantes a otros sujetos en iguales circunstancias.

Sólo cabe considerar como precedente idóneo para la comparación, pues, a la conducta de la Entidad Gestora con otros cotizantes extemporáneos a los que reconoció derecho a pensión. El recurrente respeta esta premisa al argumentar sobre el tema, pero no es precisa ni exacta su afirmación de que la práctica administrativa de reconocer pensión a tales cotizantes haya durado desde la creación de la Mutualidad Laboral de Trabajadores Autónomos por Decreto 2.530/1970 hasta el año 1981.

Como la STC 189/1987 indicaba, al aludir a esta temática, en la vía administrativa lo que ha existido son «oscilaciones» en orden al cómputo de las cuotas extemporáneas a raíz de diversas circulares administrativas. El criterio administrativo de validez de las cuotas puede afirmarse que ha existido y se ha aplicado uniforme y reiteradamente en el período que media entre la Circular núm. 171/1977, de 7 de diciembre, de la entonces Delegación General de Mutualidades Laborales («Boletín Mutualismo Laboral» de enero de 1978), que así lo dispuso, y la Circular núm. 41/1981, de 12 de junio, de la Dirección General del INSS, que dejó sin efecto a la anterior. Antes de aquella primera, no era tal interpretación o práctica uniforme, como revela otra Circular núm. 158/1977, de 14 de noviembre («Boletín Mutualismo Laboral» de diciembre de 1977), en que se alude ya a jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo recaída en procesos en que las pensiones debieron ser denegadas y se justifica la propia Circular con el fin de unificar soluciones ante diversas consultas. Dicha Circular 158/1977, que fue dejada en suspenso por la 171/1977, sostenía el criterio de ineficacia de las cuotas en cuestión, justificándolo en que respondía a la doctrina reiterada del Tribunal Central de Trabajo.

No parece, pues, prolongada ni de sostenida uniformidad la interpretación y aplicación del precepto en sede administrativa que ahora se reclama, ni debe olvidarse cuáles fueron los diversos organismos gestores de Seguridad Social que, en cada momento, dictaron las correspondientes Circulares.

A ello se une el dato de que tales Circulares, por más que rigieran la práctica administrativa, no consta que fueran publicadas en el «Boletín Oficial del Estado», ni son normas jurídicas, por lo que difícilmente han podido crear por sí derechos, expectativas o confianza en algún sentido de quienes no eran tampoco sus destinatarios. Tampoco se aducen supuestos concretos de beneficiarios determinados o concretas resoluciones de la Entidad Gestora en que se hiciera aplicación de aquel otro criterio y hubieran podido originar la razonable expectativa de una solución igual en el presente caso.

De lo expuesto se puede deducir, por lo pronto, que el tiempo de vigencia, origen o contenido de la práctica administrativa precedente no abonan la existencia de infracción del art. 14 C.E. por el cambio de criterio en sede administrativa.

Todo indicio de tal infracción se difumina en cuanto constatamos que la adopción del criterio desfavorable (en las Circulares 158/1977 y 41/1981), el cambio de criterio, expresamente se justificó por la Administración en que con ello se sometía a la interpretación de la legalidad dada por los Tribunales. Tal motivación del cambio de criterio existe, pues, y es indudablemente suficiente, como este Tribunal declaró en numerosos Autos sobre el tema (ATC de 18 de febrero de 1987 en R. A. 1.331/1986, fundamento jurídico 2.°, por todos) y como ha sostenido en SSTC 62/1987, de 20 de mayo, y 175/1987, de 4 de noviembre, entre otras, relativas a otros cambios administrativos de criterios motivados por el debido sometimiento, en nuestro ordenamiento, de la Administración a los pronunciamientos jurisdiccionales. Dichas resoluciones de este Tribunal, y así en concreto la STC 175/1987 (en su fundamento jurídico 2.°), recordaban la doctrina, aquí aplicable, de que «la vulneración del principio de igualdad ante la Ley requiere la presencia de dos presupuestos esenciales, la aportación de un término válido de comparación que acredite la igualdad de supuestos, y la de que se trate de un cambio de criterio inmotivado o con motivación irrazonable o arbitraria. Estos presupuestos -se decía allí y cabe reiterar ahora- faltarían en el presente caso, puesto que el precedente administrativo no sancionado por resolución judicial -la Circular 171/1977 y los actos dictados con arreglo a sus criterios- no puede prevalecer frente al que ha obtenido la fuerza que genera la sanción judicial y el cambio de criterio administrativo en la interpretación de un precepto legal (o reglamentario), sobre cuyo alcance además existía duda razonable (más aún, si los órganos judiciales no han evidenciado tal duda, habría que decir aquí), carece de relevancia constitucional cuando éste es confirmado por resoluciones de los Tribunales que son los competentes para realizar la interpretación y aplicación de la legalidad ordinaria».

No cabe, pues, reprochar que en el caso, contrastado judicialmente, la solución del Tribunal Central de Trabajo no se haya sometido a criterios que la Administración mantuvo en otros momentos, como no cabría pretender la congelación del actuar administrativo vinculado a sus decisiones anteriores, pese a su consideración como erróneas o contrarias al ordenamiento, ni que tal actuar administrativo erróneo se impusiera incluso a los Tribunales, por el solo hecho de su existencia, por encima de las previsiones del autor de la norma reglamentaria; que la Administración prestacional debe observar y no tiene facultad de modificar. Por todo ello, más que defraudar la razonable confianza -ligada a la seguridad jurídica- de los administrados, la Administración ha contrariado su errónea creencia de estar en condiciones de devengar prestaciones sociales, no equiparable con el derecho a devengarlas.

No se aprecia, por tanto, infracción del art. 14 C.E. por el cambio de criterio en sede administrativa, como en numerosos Autos de este Tribunal ya se había declarado.

5. Como hemos señalado, al exponer en los antecedentes las concretas cuestiones debatidas en este proceso, al hilo de su queja por desigual aplicación administrativa de las normas jurídicas aplicables, argumenta también el recurrente que el INSS, al dictar la resolución denegatoria de la pensión de jubilación, ha ido contra sus propios actos, toda vez que en la resolución de 19 de abril de 1980 reconoció eficacia retroactiva al alta del actor en el RETA.

Este argumento carece de influencia para la resolución del presente recurso de amparo constitucional, en el que sólo puede ser examinada la violación de derechos fundamentales y libertades públicas y, en concreto, la del derecho que deriva del art. 14 de la Constitución. Ello es así porque, aunque la resolución relativa al momento de la afiliación y alta hubiera tenido el sentido que la parte solicitante de este amparo le atribuye, no es término idóneo para establecer la comparación que el juicio de igualdad requiere, poniéndolo en conexión con un acto posterior de alcance distinto. Además de ello, hay que señalar que la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos. Quiere ello decir que aunque tal doctrina puede ser aplicable a las relaciones jurídicas regidas por el Derecho administrativo y por el Derecho público en general, como ha venido reconociendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sólo puede serlo con las necesarias matizaciones, que no la desvíen de los principios rectores que constituyen su fundamento último, que son, como acabamos de recordar, la protección de la confianza y la protección de la buena fe. Deriva de ello el que si el juego de tales principios puede encontrar alguna conexión con la idea de seguridad jurídica, no tiene ninguna con el derecho de los ciudadanos a la igualdad ante la ley que consagra el art. 14 y queda, por consiguiente, fuera del ámbito del recurso de amparo, enderezado siempre a la preservación de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Por esta misma razón, la cuestión suscitada bajo la invocación de la doctrina de los actos propios se sitúa en el plano de lo que tantas veces hemos llamado una cuestión de la legalidad ordinaria, respecto de los cuales se produce, sin duda, la revisión jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos, pero no es materia que sea residenciable en la vía del amparo constitucional por no entroncar o entrar en conexión con ningún derecho de carácter fundamental. En el presente caso, el Tribunal Central de Trabajo expresamente examinó tal cuestión y le dio solución jurídica, que, por las razones ya reiteradas, no puede residenciarse en esta sede. Aun cuando admitiéramos, hipotéticamente, que ha podido existir una contravención de la confianza o de la buena fe, podría fundarse en ello un juicio de valor sobre las resoluciones recaídas, pero en modo alguno podría sostenerse que la valoración que de tal doctrina se ha hecho vulnera derechos susceptibles de ser protegidos por la vía del amparo constitucional.

Todo lo expuesto conduce a denegar el amparo solicitado.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y ocho.